

Fundación Seminario de
Investigación para la Paz

**ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA
ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD
ESPAÑOLA POR MENORES
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS**

Beatriz Román¹

Nº 26

Octubre de 2021



Fundación
Seminario
de Investigación
para la Paz

ANÁLISIS SOCIO-JURÍDICO DE LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Beatriz Román¹

Nº 26

Octubre de 2021

¹ Abogada en ejercicio del Real e Ilustre Colegio de Abogados de Zaragoza. Doctoranda del Programa de Derechos Fundamentales y Libertades Públicas en la Universidad de Zaragoza. Esta investigación becada por la Fundación Seminario Investigación para la Paz formará parte del contenido de la tesis doctoral en curso.

Edición:

Fundación Seminario de Investigación para la Paz

Paseo de la Constitución, 6

50008 Zaragoza

Tel: + 34 976 217 215

www.seipaz.org

ISSN 2340-7255

Depósito Legal: Z 1336-2013

RESUMEN

La presente investigación estudia un aspecto poco tratado y analizado jurídicamente como es el derecho humano a cambiar de nacionalidad de los menores extranjeros no acompañados en España. La transversalidad jurídico-normativa afectada por el ejercicio de este derecho (derecho civil, derecho de extranjería, derecho de la infancia) se ve enfrentada en la práctica a una serie de obstáculos de orden administrativo y organizativo de las diferentes administraciones involucradas (Fiscalía de Menores, entidades tutelares autonómicas y servicios de protección a la infancia y adolescencia, Oficinas de Extranjeros, etc.). La efectividad real de este derecho queda en entredicho para los menores extranjeros no acompañados, como revela el análisis de datos estadísticos al respecto. La nacionalidad por residencia no parece ser instrumento de integración en la sociedad española de estos menores bajo protección de las autoridades autonómicas.

PALABRAS CLAVE: nacionalidad, menores extranjeros no acompañados, interés superior del menor, integración social, derechos humanos

ABSTRACT

The present research studies the subject of the human right to change the nationality of unaccompanied foreign minors in Spain - this is rarely written about and analyzed from a legal perspective. The transversality of the legal normative affected by the exercising of this right (civil law, immigration law, children's right) in practice faces a series of administrative and organizational obstacles by the different administrations involved (prosecutor's office for minors, regional guardianship entities and protection services for children and adolescents, foreigners' officers, etc). The real effectiveness of this right is dubious for unaccompanied foreign minors, as revealed by the analysis of statistical data in this regard. Nationality by residence does not seem to be an instrument for the integration into Spanish society of these minors under the protection of the autonomous authorities.

KEYWORDS: nationality, non accompanied foreign minors, best interest of the child, social integration, human rights

ÍNDICE

Introducción.....	7
Motivación.....	9
Metodología.....	11
1. Menor Extranjero No Acompañado: concepto jurídico. Perspectiva centrada en el elemento de la infancia como garantía del goce de los derechos del niño de la CDN.....	13
1.1. Concepto.....	13
1.2. Los Menores Extranjeros No Acompañados son sujetos de derechos y titulares de los mismos derechos que cualquier otro niño.....	16
2. El derecho de los niños a cambiar de nacionalidad.....	23
2.1. Perspectiva como derecho humano universal indivisible, indisociable e interdependiente del resto de derechos humanos.....	24
2.2. Dimensiones jurídicas de la nacionalidad.....	27
3. La naturalización por residencia del Código Civil español y los Menores Extranjeros No Acompañados: el art. 22.2.c) del Código Civil.....	28
3.1. El Derecho español de nacionalidad y las vías de acceso a la nacionalidad española..	29
3.2. La adquisición de la nacionalidad española por residencia: requisitos generales y procedimiento.....	31
3.3 Los Menores Extranjeros No Acompañados y la nacionalidad por residencia del art. 22.2.c) del Código Civil.....	42
4. Análisis de datos.....	53
4.1 Datos estadísticos sobre los Menores Extranjeros No Acompañados en España y sus Fuentes.....	53
4.2. Datos estadísticos y Nacionalidad española.....	68
4.3. Resultados de entrevistas/encuestas a los MENAs y al personal técnico.....	92
5. Conclusiones.....	95
Referencias Bibliográficas.....	100

INDICE DE ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AEE	Acuerdo Económico Europeo
C.A./CC.AA.	Comunidad/es autónoma/s
CC	Código Civil español
CDN	Convención de Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (1989)
CE	Constitución española de 1978
CEAR	Comisión Española de Ayuda al Refugiado
CEDH	Convenio europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales de 1950
Comité DN	Comité de los Derechos del Niño
Eurostat	Oficina Europea de Estadística
FGE	Fiscalía General del Estado
IASS	Instituto Aragonés de Servicios Sociales
INE	Instituto Nacional de Estadística
LOEx	Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social
LOPJM	Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor
MENA	Menor/es extranjero/s no acompañado/s
NIE	Número de Identidad de Extranjero
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPI	Observatorio Permanente de la Inmigración
RMNA	Registro de Menores Extranjeros No Acompañados
S/St.	Sentencia
TC	Tribunal Constitucional
TIE	Tarjeta de Identidad de Extranjero
TS	Tribunal Supremo
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

INTRODUCCIÓN.

La cultura de la paz y el reconocimiento, desarrollo-promoción y ejercicio pleno de los derechos humanos de todas las personas son, a mi modo de ver, indisociables y totalmente complementarios. Del mismo modo, la promoción de la comprensión, tolerancia y solidaridad entre todos los miembros que integran una sociedad concreta contribuye sin duda a la extensión de la cultura de paz. Con ello como premisa, he desarrollado la presente investigación centrada en aquellos menores extranjeros no acompañados bajo la tutela de las autoridades de las comunidades autónomas que desean o pueden llegar a cumplir los requisitos para adquirir la nacionalidad española y, con ello, completar la máxima integración en nuestra sociedad, convirtiéndose en miembros de pleno derecho y enriqueciendo con su bagaje y cultura de origen la propia de España.

Como se expondrá en las líneas que siguen, los niños, niñas y adolescentes que migran solos (NNA) a Europa a través de España, procedentes mayoritariamente de África, constituyen un fenómeno migratorio ampliamente conocido y estudiado por la doctrina y la Academia. Estos menores que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad en cuanto a la protección de sus derechos humanos, son aludidos en las informaciones periodísticas más frecuentes y las menciones en el discurso político habitual en España como MENAs, acrónimo de Menores Extranjeros No Acompañados, simplificando y borrando con esta palabra del imaginario colectivo la esencia y su cualidad principal: la de su infancia. La peligrosa consecuencia del uso de tal terminología es obviar o ignorar, hacer olvidar a los ciudadanos que estos chicos y chicas son niños y adolescentes como los autóctonos, con las mismas ganas de aprender, divertirse, experimentar, descubrir sus límites, encontrar su lugar en la sociedad, etc. Asimismo, tienen los mismos derechos que todos los niños y adolescentes por su propia condición, aunque presenten necesidades especiales de protección (salud, educativas, psicosociales, etc.) debido a que se encuentran sin el apoyo inmediato de sus familias (por encontrarse lejos, por ser huérfanos o por ser niños de la calle en sus propios países de origen). El apartado primero de este trabajo se centra, por ello, en el concepto jurídico de Menor Extranjero no Acompañado resaltando que su cualidad de niños es la garantía para el disfrute de los derechos humanos que les reconoce la CDN, y que dicha cualidad es también la que obliga jurídica e internacionalmente al Estado español para atenderlos y protegerlos en todos los ámbitos, no pudiendo primar la condición de no-nacionales en el tratamiento que se les dispense: ni legalmente, ni en la práctica administrativa de ninguna de las Administraciones (estatal, autonómica o local), ni en la judicial.

En el apartado segundo, abordamos brevemente desde el enfoque del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho de los niños y adolescentes a cambiar de nacionalidad, enumerando los instrumentos internacionales de derechos humanos que contemplan este derecho. Expondremos que este derecho es universal, indivisible, indisociable e interdependiente del resto de derechos humanos de los que es titular toda persona, independientemente de su edad, porque todos los derechos

humanos en su conjunto son necesarios para la realización integral de la persona como valor intrínseco de su dignidad. Igualmente, mostraremos las dimensiones jurídicas de la nacionalidad y su relación con la propia identidad de las personas.

El epígrafe tercero de la investigación entra de lleno en las especificidades del derecho español de la nacionalidad, las normas que lo regulan y, más detalladamente en la adquisición de la nacionalidad española por residencia, que es la vía de acceso de los menores extranjeros no acompañados a este cambio de su nacionalidad de origen por la española. Para ello, hemos realizado en primer lugar un análisis jurídico de los requisitos generales para la concesión de la nacionalidad por residencia y el nuevo procedimiento administrativo electrónico del RD 1004/2015, exponiendo en segundo lugar las especialidades regulatorias que afectan a los niños y adolescentes extranjeros tutelados por una institución española de cara a la solicitud y obtención de la nacionalidad española. Ello es porque los menores extranjeros no acompañados en España se encuentran legalmente bajo la protección de las autoridades autonómicas, quienes ejercen su guarda provisional o su tutela. Por esta razón, la vía de acceso a la nacionalidad por residencia, se realiza en virtud del supuesto establecido en el art. 22.2.c) del Código Civil que analizamos con detalle. Al hacerlo, mostramos, en relación con los menores extranjeros no acompañados, algunos aspectos que en la práctica devienen críticos u obstaculizantes para la adquisición de la nacionalidad –y que se amplían en el epígrafe cuarto– como son las dificultades para documentar a estos menores (obtención del permiso de residencia en España, pasaporte y cédula de inscripción), las demoras en el dictado de la resolución administrativa tutelar y la acreditación del suficiente grado de integración en la sociedad española.

En el epígrafe cuarto, llevamos a cabo un análisis estadístico sobre los menores extranjeros no acompañados en España, destacando las dificultades de obtención de cifras actualizadas y las discrepancias numéricas entre las distintas fuentes, con las nefastas consecuencias que de ello se derivan para la planificación de políticas de atención a la infancia migrante. Tratamos de sistematizar el fenómeno de los niños y adolescentes que migran solos a España, analizando datos esenciales en relación con la posibilidad real de estos de adquirir la nacionalidad española por residencia en virtud del art. 22.2.c) del Código Civil, observando los datos relativos a autorizaciones de residencia y realizando proyecciones acerca del porcentaje de estos que la obtienen. Del análisis cuantitativo y documental, con especial atención a la comunidad autónoma de Aragón (a pesar de la dificultad para obtener datos) se llegan a deducciones desalentadoras en cuanto a lo escasamente utilizada que es esta vía por las autoridades tutelares autonómicas en general, en parte por una relativa falta de conocimiento de la misma y, por otro lado, por la carrera de obstáculos a la que se enfrentan los profesionales que se ocupan de estos niños y adolescentes para la obtención de sus documentos en el país de origen y/o para la expedición de la autorización de residencia por las autoridades estatales de extranjería. Se presentan los resultados de una encuesta realizada a menores extranjeros no acompañados tutelados y extutelados.

Para finalizar se presentan las conclusiones de esta investigación que no habría sido posible sin el inestimable apoyo de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz,

a la que agradezco la oportunidad brindada. Especialmente quiero destacar a D^a María Jesús Luna, gracias a cuya mediación se pudieron obtener datos esenciales del objeto de estudio correspondientes a la Comunidad Autónoma de Aragón. Igualmente agradecer a todas las instituciones públicas que colaboraron para la transmisión de la información estadística solicitada, tan necesaria para el desarrollo del trabajo. En definitiva, mi máximo agradecimiento a todos los que, en un modo u otro, han contribuido al buen fin de este estudio.

MOTIVACIÓN.

En el año 2018 los medios de comunicación comenzaron a informar con frecuencia de noticias relativas a «menores extranjeros no acompañados» o «menores extranjeros tutelados» centradas en incidentes negativos, ya fuera por ser dichos menores señalados por una parte de la población de los lugares en los que los mismos vivían como presuntos causantes de alteraciones del orden social o como presuntos delincuentes, ya fuera como víctimas de la ira, la desconfianza o el temor de la población autóctona. En esas fechas, igualmente se constató que las administraciones autonómicas demandaban al Estado central un incremento de recursos económicos para afrontar *el problema* de la atención de estos chicos y chicas extranjeros que habían migrado sin sus familias y cuya protección recaía en las comunidades autónomas. En este contexto, salió a la luz en la prensa que no existían datos actualizados del número de Menores Extranjeros No Acompañados que vivían en España, y de ahí las airadas respuestas de algunas comunidades autónomas que entendían que los recursos que les eran asignados del presupuesto estatal no se correspondían con la *carga económica* que la atención a estos menores ocasionaba en las finanzas de tales territorios.

Ante tales noticias, quise realizar una reflexión sobre la pesada influencia de la información procedente de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública, dado que no se suelen ofrecer informaciones de carácter positivo sobre el fenómeno de las migraciones humanas, sino mayoritariamente con sesgos de rechazo hacia el migrante o «encuadres noticiosos estereotipados y prejuiciosos que han impedido abordar el fenómeno con la complejidad requerida» (Cerezo Prieto y Marcos Ramos, 2020: 182, 184, 186-193), como llegadas clandestinas, efecto llamada, sucesos delincuenciales protagonizados por migrantes, etc. Me interesé por el otro lado de la noticia, es decir, cuántos Menores Extranjeros No Acompañados son víctimas de delitos con motivaciones racistas, xenófobas o por motivos religiosos, cómo nuestra sociedad de acogida no era sociedad promotora de la cultura de paz. Me sorprendió advertir que las estadísticas oficiales de delitos de odio y conductas relacionadas, aun cuando cuantificaban el número de menores que eran víctimas de estos delitos y establecían estadísticamente cuántos de ellos eran españoles y cuántos extranjeros, sin embargo no se detenían a cuantificar qué porcentaje de estos menores víctimas estaban bajo la protección de las comunidades autónomas en su condición de Menores Extranjeros no Acompañados (Román Luján, 2019: 254-256). Es decir, estos menores especialmente vulnerables permanecían –y permanecen- invisibles en las estadísticas del Gobierno de

España², aun cuando ya en noviembre de 2019 organizaciones de referencia para la defensa de la infancia como UNICEF, Save the Children, Fundación Raíces y la Plataforma de Infancia, junto con el Consejo General de la Abogacía Española, remitieron sendos escritos a la Fiscalía General del Estado y al Defensor del Pueblo ante la creciente criminalización y estigmatización de los niños y adolescentes que migran solos para que se investigaran posibles delitos de coacciones, amenazas y tratos degradantes y menoscabo contra la integridad moral con agravante de discriminación por motivos de raza o nacionalidad, así como posibles delitos de incitación al odio («Posibles delito de odio contra los niños y niñas que llegan solos a España», 2019) . En mi opinión personal, son especialmente vergonzosas situaciones por parte de algunos ayuntamientos y lugareños que rechazan –incluso con manifestaciones en las calles y pintadas³– los centros y establecimientos habilitados para acoger a estos menores (Defensor del Pueblo, 2019: 15). Recientemente la ONG Save The Children pidió no criminalizar a los menores migrantes que están llegando en los últimos meses de 2020 a Canarias⁴. Por ello, cobra especial relevancia la Declaración de Tarifa de 16 de octubre de 2019, *Declaración de los defensores del pueblo de España en defensa de niños y niñas extranjeros no acompañados*⁵, cuyo punto décimo y último reza:

Nos pronunciamos expresamente contra la criminalización de los adolescentes y jóvenes extranjeros no acompañados, y exigimos una reacción pronta de las administraciones para que sus derechos fundamentales sean respetados, a la vez que una mayor sensibilización de los medios de comunicación, entidades públicas, privadas y ciudadanía en general, para no alentar su estigmatización y alarma social con informaciones falsas y tendenciosas.

De ahí surgió mi curiosidad sobre cómo las autoridades autonómicas, las que por ministerio de la ley tienen encomendada la gestión de la protección de la infancia y la adolescencia sin discriminación de ningún tipo (ni origen nacional, ni edad, ni raza o religión), integraban en la sociedad a uno de los grupos con mayor vulnerabilidad entre

² En el *Informe del Observatorio Español del Racismo y la Xenofobia, publicado en 2020* (CIDALIA, 2020) se recoge entre sus conclusiones, algunas que, a nuestro entender son desoladoras para la construcción de una sociedad respetuosa con todos sus integrantes, multicultural y multirracial. Así se señala que:

3. La resolución de incidentes racistas y xenófobos es la menor de las prioridades manifestadas desde los gobiernos locales, por lo que se puede afirmar que es una cuestión que no está presente en la agenda política de los municipios [...]

9. Dos tercios de los municipios no disponen de protocolos de actuación en caso de incidentes racistas y/o xenófobo.

³ En Aragón tenemos uno de estos vergonzantes ejemplos, cuando teniendo todo previsto para trasladar un centro público que acoge a menores extranjeros no acompañados hasta Cuarte (Zaragoza), como consecuencia de las presiones sociales contra los menores, pintadas en el edificio y alegaciones administrativas impidieron que se abriera el nuevo centro (Justicia de Aragón, 2020: 186). En Andalucía, el Defensor del Pueblo Andaluz (también Defensor del Menor en Andalucía) refleja en su informe relativo al año 2019, actuaciones relativas a actos electorales en los que se señalaba al colectivo de menores extranjeros no acompañados y ante informaciones estigmatizantes de medios de comunicación sobre la ubicación de un centro de menores en Sevilla (Defensor del Pueblo Andaluz, 2020:120-121).

⁴ «Canarias siempre ha sido tierra de acogida. No podemos permitir que la infancia sea víctima de las tensiones y conflictos entre administraciones» decía la directora de Sensibilización y Políticas de Infancia de Save the Children, con motivo del día del Migrante en 2020 («Día del Migrante: Save the Children pide no criminalizar a los menores de edad que están llegando a Canarias» 2020).

⁵ Defensor del Pueblo, Sindic de Greuges de Catalunya, Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor en Andalucía, Valedora do Pobo de Galicia, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Procurador del Común de Castilla y León, Defensor del Pueblo de Navarra, Ararteko y Síndic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

los niños y adolescentes que se encuentran en España, esto es, el grupo de los Menores Extranjeros no Acompañados⁶.

Dado que no hay mayor integración de un ciudadano extranjero en la sociedad de acogida que la adquisición de la nacionalidad del Estado que le acoge, me pregunté en qué modo el Estado español y las comunidades autónomas promueven y ejercitan –en su calidad de tutoras de estos niños y adolescentes extranjeros– la naturalización por residencia de estos menores por la vía prevista específicamente para ello en el art. 22.2.c) del Código Civil español. De ahí surgió la idea para esta investigación que constituye una parte de la investigación doctoral que estoy llevando a cabo en la actualidad en la Universidad de Zaragoza.

En relación con lo anterior –esto es, con la promoción por parte de las administraciones autonómicas tutoras de los Menores Extranjeros No Acompañados–, la Sra. Reyzábal González-Aller, Presidenta de la Fundación Raíces, en su comparecencia el 8 de mayo de 2018 ante la Comisión de los derechos de la infancia y adolescencia del Congreso de los Diputados, se lamentó con palabras rotundas que «en los veinte años que llevo en la Fundación Raíces no hemos conocido ni un caso, y hemos atendido a más de setecientos niños tutelados por la administración, en el que la administración haya instado la obtención de la nacionalidad a la que tienen derecho» (Comisión de Derechos de la Infancia y Adolescencia, 2018: 14).

Esta queja sincera revela la necesidad de adentrarnos en la presente investigación, a fin de verificar dónde están las causas de esa presunta falta de promoción de nacionalidades españolas por residencia para los niños migrantes no acompañados tutelados en España.

METODOLOGÍA.

El método de investigación utilizado ha sido tanto el analítico-deductivo en cuanto a las fuentes normativas, administrativas y doctrinales consultadas, como el de investigación sobre hechos con el estudio de fuentes de datos estadísticas. Igualmente se ha realizado una encuesta dirigida a menores extranjeros no acompañados tutelados y extutelados, conversaciones informales con algunos de estos niños y adolescentes y con tres profesionales que acompañan a los mismos mientras están bajo la protección del Instituto Aragonés de Servicios Sociales.

⁶ En la mencionada *Declaración de Tarifa* los defensores del pueblo de España en su punto quinto expresamente instan «a los poderes públicos a lograr la plena integración de los menores extranjeros no acompañados en nuestra sociedad mientras permanezcan en territorio español, otorgándoles la oportunidad de ser parte de ella de forma responsable». El texto completo de dicha declaración puede consultarse en <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/actualidad/declaracion-de-tarifa>.

1. MENOR EXTRANJERO NO ACOMPAÑADO: CONCEPTO JURÍDICO. PERSPECTIVA CENTRADA EN EL ELEMENTO DE LA INFANCIA COMO GARANTÍA DEL GOCE DE LOS DERECHOS DEL NIÑO DE LA CDN.

1.1. CONCEPTO.

Se conoce como Menores Extranjeros No Acompañados (o abreviadamente MENAs o MINAs) a aquellos niños y adolescentes de menos de 18 años de edad que arriban al territorio de un país extranjero sin la compañía de un adulto de su familia o de quien, según las costumbres o leyes de su país, incumbiría esa responsabilidad. Estos niños y adolescentes cruzan fronteras mayoritariamente sin seguir las pautas de los procedimientos administrativos establecidos por las leyes que regulan los flujos migratorios. Este es el concepto que se recogió en el primer instrumento jurídico europeo que trata el fenómeno de los niños migrantes no acompañados que fue la *Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países*⁷ (y que no incluye a los menores no acompañados nacionales de terceros países cuando sean miembros de la familia de ciudadanos de la UE o sean nacionales o miembros de la familia de ciudadanos de Estados que son parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo –AEE: Islandia, Noruega y Liechtenstein–)⁸. También en el ámbito del Consejo de Europa, se ha especificado que dentro del término menores migrantes no acompañados se incluyen a los «desamparados y los niños que han sido abandonados a su propia suerte después de entrar en el territorio de un Estado miembro», a los «menores de 18 años que han sido separado de sus padres u otros familiares y no están bajo la tutela de un adulto que, por ley o costumbre, es responsable para con el menor», así como a «niños menores de 18 años que han sido separados de su padre y de su madre, o de su anterior tutor legal o habitual, aunque no necesariamente de otros familiares» (*Recomendación CM/Rec (2007) 9 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros, de 12 de julio de 2007, sobre los proyectos de vida de los menores migrantes no acompañados*⁹, apartados 4 a 6).

Diversas directivas de la Unión Europea relativas especialmente al asilo y la protección internacional en los Estados miembros han continuado en la misma línea que la Resolución de 1997, incluyendo y ampliando el contexto definitorio a los menores que

⁷ *Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países (97/C 221/03)*, en DOCE C221 de 19-07-1997, en especial, arts. 1.1 y 5.4. Esta resolución conceptualiza a los MENAs como «Niños y adolescentes menores de 18 años, nacionales de terceros países, que se encuentran en el país receptor sin la protección de un familiar o adulto responsable que habitualmente se hace cargo de su cuidado, ya sea legalmente o con arreglo a los usos y costumbres». Debe destacarse que este texto jurídico no fue vinculante sino solo como recomendaciones para los Estados, y fue fruto, según Nguema (2015: 9-10), de las vacilaciones de los Estados europeos entre la protección de estos menores migrantes y el control de la inmigración en relación al tipo o elección de los migrantes que deseaban [y todavía desean] los Estados europeos».

⁸ Art. 1.2 de la *Resolución del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 1997, relativa a los menores no acompañados nacionales de terceros países (97/C 221/03)*

⁹ *Vid.* https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680925c64

dejan de estar acompañados después de haber entrado en el territorio de los Estados miembros¹⁰.

La Observación General N° 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, titulada *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, de 1 de septiembre de 2005 (CRC/GC/2005/6) viene a realizar una definición más amplia que se impone a todos los Estados parte del CDN, entre los que se encuentra España, ya que como indica en su apartado 4, la citada Observación General (en adelante, OG) se elabora «con objeto de proporcionar a los Estados una clara orientación sobre las obligaciones resultantes de la Convención en lo que concierne a este grupo de menores particularmente vulnerable». La definición que establece el Comité de los Derechos del Niño establece dos categorías de menores extranjeros no acompañados, según se encuentren separados de cualquier miembro de su familia (*niños no acompañados* o *menores no acompañados*) o cuando, estando separados de sus progenitores o tutores legales o habituales, se encuentran acompañados por otros miembros de su familia (*niños separados*)¹¹. En ambos casos, se exige que estos niños hayan cruzado una frontera internacional, es decir, que se encuentren fuera del país de su nacionalidad o, si fueran apátridas, fuera del país de su residencia habitual¹², por lo que no pueden considerarse en esta categoría a los menores desplazados dentro del territorio del Estado de su nacionalidad o de residencia habitual. El objetivo último de la categorización entre *no acompañados* y *separados* es que los Estados parte en la CDN estén atentos a la hora de examinar y brindar protección a los menores que cruzan fronteras llegando a su territorio acompañados de adultos, sean familiares o no, a fin de evitar dar por hecho que los acompañantes ostentarían la representación legal de estos niños (en base a la ley o al derecho consuetudinario) y se ocupan correctamente de estos menores cuando, en realidad, pudieran ser miembros de mafias o de traficantes de personas (para la prostitución, la mendicidad, la explotación laboral, etc.) y estar, por ello, «mal acompañados» (Palma Del Teso, 2011: 117 y 124).

Dentro de la categoría de menores extranjeros no acompañados se incluyen también potenciales solicitantes de asilo, apátridas, víctimas de trata y tráfico de personas y quienes son objeto de protección internacional de carácter temporal. Esta inclusión es

¹⁰ Ej. *Directiva 2001/55/CE del Consejo*, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida). *Vid.* Palma del Teso, 2011.

¹¹ Observación General N° 6 del Comité DN (CRC/GC/2005/6), apartados. 7 y 8. Niños separados sería el caso de los que migran acompañados de paisanos, allegados, parientes lejanos, etc. Según Palma (2011: 123), en la indicada subcategoría se encuentran también los menores que viajan en compañía de un simple guardador de hecho, porque dicha institución jurídica no incluye la representación legal del menor, y, en consecuencia, no podrá suplir la falta de capacidad de obrar del niño, ni garantizarle el pleno ejercicio de sus derechos.

¹² Observación General N° 6 del Comité DN (CRC/GC/2005/6), aptdo.5.

debida a que el elemento común no es el motivo para migrar sino que son niños y se encuentran solos¹³.

En la normativa española no se excluye expresamente de la definición de menores extranjeros no acompañados a los nacionales de países de la Unión Europea, a los nacionales de países del AEE o que sean familiares de estos, puesto que el art. 189 del *Real Decreto 557/2011*, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley de Extranjería los define como aquel:

extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación¹⁴.

Es decir, que al seguir la definición técnica proporcionada por la Observación General nº 6 (2005) del Comité de los Derechos del Niño, podrán considerarse incluidos en esta categoría tanto los *menores no acompañados* como a los *menores separados*, e incluso, aunque se trate de niños y adolescentes que sean ciudadanos de la UE o familiares de ciudadanos de la UE (o del AEE) –en este último caso, siempre que no les sean de aplicación en España otras normas más favorables destinadas a los nacionales de la UE y sus familias–¹⁵. No obstante lo anterior, 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 del Ministerio de la Presidencia (BOE 16-10-2014) excluye a los efectos de su aplicación a los menores extranjeros no acompañados que lleguen a territorio español a los que sea de aplicación

¹³ El *Reglamento 343/2003/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2003*, por el que se establecían los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, excluía del concepto de menor extranjero no acompañado a los menores de 18 años cuando estén casados. Sin embargo, el *Reglamento (UE) 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013*, que derogó al anterior no realiza dicha exclusión (art. 2.j).

¹⁴ El art. 35 de la *LO 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social* (LOEX) no establece una definición legal del concepto. Sí lo hace el art. 189 del Reglamento de desarrollo de dicha LO (RD 557/2011, de 20 de abril), cuando define al menor extranjero no acompañado como aquel «extranjero menor de dieciocho años que llegue a territorio español sin venir acompañado de un adulto responsable de él, ya sea legalmente o con arreglo a la costumbre, apreciándose riesgo de desprotección del menor, mientras tal adulto responsable no se haya hecho cargo efectivamente del menor, así como a cualquier menor extranjero que una vez en España se encuentre en aquella situación». Con el RD 557/2011 se introduce por primera vez una definición (Duran Ruiz, 2011). La *Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del Derecho de asilo y la Protección Subsidiaria*, permite la solicitud de protección internacional y el reconocimiento del estatuto de refugiado a los menores no acompañados, pero no incluye tampoco ninguna definición (arts. 46 a 48)

¹⁵ El art. 1.3 de la LOEX establece que el ámbito de dicha ley orgánica les será de aplicación a los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea y a aquellos a quienes les sea de aplicación el régimen comunitario cuando las disposiciones de la LOEX les sean más favorables, teniendo carácter supletorio la LOEX respecto de la normativa dictada en especial para los ciudadanos UE y sus familias en cuanto a procedimientos no previstos (D.Ad. Segunda del Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo).

el régimen de la Unión Europea, siéndoles solo aplicable «en aquello que les sea favorable»¹⁶.

En esencia y a modo de recapitulación, las notas características del colectivo de los *menores extranjeros no acompañados* son tres:

1. su minoría de edad (atendiendo a la edad cronológica: art.1 CDN¹⁷, y no a la madurez fisiológica –capacidad para procrear– o la psicológica),
2. su condición de migrantes en el contexto internacional –cruzan fronteras–,
3. su especial vulnerabilidad, al estar separados de sus progenitores o adultos responsables de su cuidado (ya sea porque llegaron solos al país extranjero, ya sea porque quedaron separados de los adultos responsables que ostentaban su representación jurídica –con arreglo a la ley o a los usos y costumbres del país de su nacionalidad– con posterioridad)¹⁸.

Mayoritariamente estos Menores Extranjeros No Acompañados migran al margen de los procedimientos establecidos para ello por las leyes migratorias, pero el estatus migratorio de los mismos (regular o irregular) no los incluye o excluye de la categoría en estudio.

1.2. LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS SON SUJETOS DE DERECHOS Y TITULARES DE LOS MISMOS DERECHOS QUE CUALQUIER OTRO NIÑO.

Los Menores Extranjeros No Acompañados son niños y adolescentes que se encuentran solos en el territorio de un país que no es el de su nacionalidad (o del de su residencia habitual, si estos son apátridas). Desde un punto de vista jurídico, no hay duda de que estos menores son titulares de todos los derechos que, por su propia condición de niños y adolescentes y de la vulnerabilidad intrínseca a dicha condición, les son reconocidos en la normativa internacional de derechos humanos y en la propia del país en el que sean hallados.

Sin embargo, como ya señalara Durán Ruiz (2009: 101) y expusiera magníficamente Lucía Alonso Sanz (primero en su tesis doctoral *El estatuto constitucional del menor migrante* (Alonso Sanz, 2015) y, posteriormente en la obra de igual título (Alonso Sanz, 2016), el elemento de extranjería imprime o provoca una clara tensión, desde un punto de vista jurídico, en la respuesta que el derecho da a las necesidades de los menores extranjeros no acompañados. Y ello porque son paralelos el estatuto jurídico de menor y el estatuto jurídico de extranjeros, pues son concurrentes la condición de minoría de edad y la de extranjería.

¹⁶ Apartado Segundo.1 y 5 del 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 del Ministerio de la Presidencia (BOE 16-10-2014).

Al momento de redactarse esta investigación no se ha dictado normativa específica sobre menores no acompañados ciudadanos de la UE o familiares de estos nacionales UE.

¹⁷ Art. 1 CDN: «[...] se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad».

¹⁸ Nguema (2015, pfo.1) añade como último elemento caracterial el del aislamiento, por no beneficiarse estos menores de ningún marco directivo para su protección.

Es tristemente frecuente escuchar declaraciones públicas de algunos políticos (españoles, europeos, norteamericanos) y noticias en los medios de comunicación en los que a los Menores Extranjeros No Acompañados se los visualiza fundamentalmente por su faceta de extranjeros, exigiendo que sean expulsados a sus países de origen, que se les impida la entrada en España si no lo hacen por los cauces regulares o, incluso, señalándolos como causa de perturbaciones sociales o incremento de la delincuencia en determinadas poblaciones y barrios (Román Luján, 2019). Estas visiones, además de falaces en algunos de sus aspectos más polémicos (como el del incremento de la delincuencia, por ejemplo) en nuestra opinión personal, son miopes y sesgadas, porque obvian la condición esencial de estas personas que es la de ser niños. Desde un punto de vista jurídico, el principal marco normativo de reconocimiento de los derechos de la infancia y la adolescencia es la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño de 1989 (CDN). Regionalmente se han desarrollado otros instrumentos de reconocimiento y protección de los derechos de los niños y adolescentes. En el ámbito europeo debemos destacar que la CDN «se ha convertido en la piedra angular de la evolución de la legislación europea sobre los derechos del niño y ejerce una influencia cada vez mayor sobre el CdE y la UE» (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2016: 27).

En España, el estatuto jurídico del menor, como ha señalado la STC 141/2000, de 29 de mayo¹⁹, es «una norma de orden público, de inexcusable observancia para todos los poderes públicos», quedando configurado dicho estatuto, en virtud de lo preceptuado en el art. 39.4 de la Constitución²⁰, también por las normas internacionales de protección de la infancia ratificadas por España «entre ellas, muy en particular, la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño (ratificada por España por Instrumento de 30 de noviembre de 1990) y la Resolución del Parlamento Europeo relativa a la Carta Europea de los Derechos del Niño (Resolución A 3-0172/92 de 8 de julio), que conforman junto con la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, vigente al tiempo de la Sentencia de apelación, el estatuto jurídico indisponible de los menores de edad dentro del territorio nacional, en desarrollo de lo dispuesto en el art. 39 CE, y muy en particular, en su apartado 4». También forman parte del estatuto del menor en España las normas que dispongan protección a los menores de 18 años dictadas en el ámbito de la Unión Europea²¹, siendo muy relevante el art. 24 «derechos del menor» de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE²². Junto a lo anterior,

¹⁹ STC nº 141/2000, de 29-05-2000 (rec. amparo 4233-1996), FJ 5.

²⁰ Art. 39.4 CE: «Los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos».

²¹ La UE tiene una limitada acción normativa sobre los derechos del niño (no es una materia expresa sobre la que tenga atribuida competencia legislativa en virtud del TFUE). Esencialmente ha legislado en relación con las materias de protección de datos y protección de los consumidores, en materia de asilo y de inmigración, y en cuestiones de cooperación de los Estados en materias civiles y penales (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA), 2016: 23).

²² Art. 24 CDFUE: «1. Los menores tienen derecho a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar. Podrán expresar su opinión libremente. Ésta será tenida en cuenta en relación con los asuntos que les afecten, en función de su edad y de su madurez. 2. En todos los actos relativos a los menores llevados a cabo por autoridades públicas o instituciones privadas, el interés superior del menor constituirá una consideración primordial. 3. Todo menor tiene derecho a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con su padre y con su madre, salvo si son contrarios a sus intereses»

debe además considerarse como integrado en el estatuto jurídico del menor la protección a sus derechos que le brinda la CEDH (que entró en vigor para España el 4 de octubre de 1979)²³ que no hace distinción en la protección y garantía de los derechos por razón de la edad. Del mismo modo ha de tenerse en cuenta la Carta Social Europea que, en su artículo art. 7.10, obliga a los Estados Parte a proporcionar una protección especial contra los peligros físicos y morales a los que estén expuestos los niños y los adolescentes, especialmente contra aquellos que, directa o indirectamente, deriven de su trabajo²⁴.

Toda esta panoplia normativa de carácter internacional es de aplicación directa en España en virtud del art. 39.4 CE y del art. 3 de la *Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor* (LOPJM)²⁵. Esto es, las fuentes normativas que permiten configurar el estatuto jurídico de los menores de edad son tanto de origen internacional como de origen interno.

En el mismo sentido y en correlación con lo anterior, no sólo habrá que tener en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español para la comprensión y alcance constitucional de los derechos fundamentales de los niños en España (independientemente de su nacionalidad), sino que habrá que estar igualmente a la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación con la CEDH (al fijar el contenido mínimo o estándar de los derechos allí declarados y que no puede ser ignorado por los Estados parte del mismo²⁶, aun cuando no fueran el Estado demandado) y a la del Tribunal de Justicia de la Unión en relación con el Derecho de la Unión Europea (como órgano jurisdiccional supranacional), en cuanto fuentes hermenéuticas pero también de protección multinivel de los derechos del menor.

Esta aplicación directa de la indicada normativa internacional es una especialidad del estatuto jurídico del menor extranjero en España que no comparte el del mayor extranjero, por cuanto el valor que se otorga a los tratados de derechos humanos ratificados por España en relación a la configuración y tratamiento de los derechos fundamentales de los extranjeros mayores en España difiere enormemente. Así, el art.

²³ BOE de 10 de octubre de 1979 (en 1977 se firmó la adhesión y el 4 de octubre de 1979 se depositó el instrumento de ratificación).

²⁴ La Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961 fue ratificada por España mediante Instrumento de 29 de abril de 1980 (BOE 26-6-1980), estando pendiente de aprobación la CSE revisada de 3 de mayo de 1996, que fue enviada a las Cortes Generales para la autorización de su ratificación BOCG, Sección Cortes Generales, XII Legislatura, Serie A, nº 267, de 15 de febrero de 2019) y suscrita el 4 de febrero de 2021 por el embajador de España como representante permanente en el Consejo de Europa (http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/ConsejodeEuropa/es/Noticias/Paginas/Articulos/20210204_NOT1.aspx).

²⁵ Art. 3 «Referencia a Instrumentos Internacionales: Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad, y de los demás derechos garantizados en el ordenamiento jurídico, sin discriminación alguna por razón de nacimiento, nacionalidad, raza, sexo, discapacidad o enfermedad, religión, lengua, cultura, opinión o cualquier otra circunstancia personal, familiar o social. La presente ley, sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a las personas menores de edad, se interpretarán de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad. Los poderes públicos garantizarán el respeto de los derechos de los menores y adecuarán sus actuaciones a la presente ley y a la mencionada normativa internacional».

²⁶ STC 91/2000, de 30 de marzo (FJ 7), entre otras.

13.1 CE determina en general para todos los extranjeros (incluyendo *a priori* a mayores y menores de edad) que estos «gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el presente título en los términos que establezcan los tratados y la ley», entrando el criterio interpretativo del art. 10.2 CE a la hora de conocer el alcance de esas libertades públicas y derechos fundamentales de los extranjeros en España²⁷. Sin embargo, respecto a los menores de edad, el artículo 3 LOPJM dice expresamente que los menores «gozarán» de los derechos «que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte». Es decir, los derechos de los niños son no solo los que expresamente les sean reconocidos en la Constitución sino también los que sean reconocidos para los niños en los Tratados internacionales de los que España sea parte.

De manera que los derechos fundamentales de los niños extranjeros en España son más extensos que los de los adultos extranjeros, dado que en ellos se incluyen todos aquellos que los tratados internacionales prevén específicamente para los niños en general o aquellos que los tratados no excluyen en su atribución por razón de la edad.

Además, el art. 3 de LOPJM señala expresamente que para la interpretación de dicha LO y de sus normas de desarrollo y demás disposiciones legales relativas a los niños en España habrá de hacerse «de conformidad con los Tratados Internacionales de los que España sea parte y, especialmente, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño de Naciones Unidas y la Convención de Derechos de las Personas con Discapacidad», garantizando por ello los poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial) el respeto al derecho de los menores y la adecuación de sus actuaciones tanto a la LOPJM como a toda la normativa internacional de referencia.

Como consecuencia de lo anterior, toda la normativa estatal española y la autonómica que afecte a los Menores Extranjeros No Acompañados habrá de ser respetuosa con el estatuto jurídico constitucional del menor y, por ello, también con los instrumentos internacionales antes indicados y el *soft law* dictado para su mejor interpretación (como lo son, por ejemplo, las Observaciones Generales que el Comité de Derechos del Niño ha dictado para interpretación de los artículos de la CDN) y la jurisprudencia correspondiente.

²⁷ Ello porque, como indicó entre otras, la STC 236/2007, de 7 de noviembre (rec. inconstitucionalidad 1707-2001) en su FJ 5, la necesidad de acudir al art.10.2 CE y con ello a los tratados internacionales de derechos humanos en los que España es parte para la «interpretación» de los derechos fundamentales de los extranjeros. Esto significa que el art. 13.1 CE «no da rango constitucional [para los extranjeros] a los derechos y libertades internacionalmente proclamadas en cuanto no estén también consagrados por nuestra propia Constitución, pero obliga a interpretar los correspondientes preceptos de ésta de acuerdo con el contenido de dichos tratados o convenios, de modo que en la práctica este contenido se convierte en cierto modo en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos y libertades que enuncia el capítulo segundo del título I de nuestra Constitución». «El art. 13 CE autoriza al legislador a establecer restricciones y limitaciones a los derechos de los extranjeros en España, pero sin afectar “al contenido delimitado para el derecho por ... los tratados internacionales” (STC 242/1994, de 20 de julio, FJ 4), que debe observar para configurar el sentido y alcance de los derechos fundamentales». Por lo anterior, en dicha Sentencia se concluye que una eventual contradicción de los tratados por las leyes o por otras disposiciones normativas [españolas] no podrá fundamentar la pretensión de inconstitucionalidad de una ley por oposición a un derecho fundamental ni el tratado se convertirá *per se* en medida de la constitucionalidad de la ley examinada.

Por ello, ante la pregunta de si los menores extranjeros no acompañados van a estar sujetos a las leyes de extranjería españolas en cuanto al reconocimiento, disfrute y ejercicio de sus derechos, la respuesta ha de ser negativa: en su condición de no nacionales la normativa española y europea de extranjería vigente les va a ser de aplicación²⁸, pero la condición de niñez va a superponerse a la de extranjería por virtud de la protección integral a la infancia (art. 39.4 CE y art. 3 LOPJM), de modo que sus derechos han de estar plenamente reconocidos, protegidos y en disposición de pleno ejercicio sin restricciones debidas a su nacionalidad. Debemos superar de una vez por todas el que los menores extranjeros no acompañados sean tratados en la práctica como «infrasujetos» (Lucas Martín, 1996).

En resumen, la regulación de extranjería solo podrá ser aplicada en la medida en que no choque o vulnere el interés superior del niño como consideración primordial, consideración a tener en cuenta prioritariamente en todas las decisiones públicas o privadas que les puedan afectar. No podrán ser objeto de medidas sancionadoras de extranjería (como son la multa o la expulsión por situación de irregularidad administrativa). Aquellos que permanezcan bajo los sistemas de protección de menores –por su situación de desamparo– deberán ser documentados con autorización de residencia y tarjeta de identidad de extranjero. No obstante, como se expondrá más adelante, en la práctica administrativa en territorio español se ha llegado a anteponer y priorizar en cuanto a la protección de los derechos de los menores extranjeros no acompañados la condición de extranjero sobre la de menor²⁹ (por ejemplo, cuando el Ministerio Fiscal ordena pruebas de determinación de la edad a muchachos de determinadas nacionalidades a pesar de que estos cuentan con documentos de identidad auténticos y válidos, incluso pasaportes, emitidos por autoridades de sus

²⁸ En España la normativa de extranjería vigente es: la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; su Reglamento de desarrollo (RD 557/2011, de 20 de abril); así como el RD 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. A los solicitantes de protección internacional les es de aplicación la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo. Para los apátridas se dictó el Real Decreto 865/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de reconocimiento del estatuto de apátrida.

²⁹ Ya en 2010 la organización Human Rights Watch llamaba la atención de la situación de extrema precariedad y vulneración de derechos a la que se enfrentaban los menores no acompañados ubicados en centros de emergencia en Islas Canarias (*Human Rights Watch*, 2010). En este informe se describía que en dichos centros los menores no tienen acceso a sus abogados ni eran conocedores de si estaban tutelados o en espera de ello, los niños entrevistados desconocían quién era su tutor o qué organismo era responsable de su centro, no existía un tiempo máximo de permanencia de los menores en dichos centros, no se tenía en cuenta la opinión de los menores para los traslados de centro incluso en los niños más integrados y con más tiempo de permanencia en un determinado lugar, no se les tramitaban los permisos de residencia porque la mayoría estaban a falta de ser tutelados y sin acceso a letrados, no contaban con suficiente acceso al procedimiento de asilo, etc. (*Human Rights Watch*, 2010: 32-40).

países que establecen su minoría de edad³⁰; actuación esta objeto constante de crítica por parte del Defensor del Pueblo³¹, por numerosas resoluciones del Comité de los Derechos del Niño ante reclamaciones interpuestas por los menores –que se citarán más adelante– y por la doctrina unánimemente (como Lázaro González, Durán Ruiz, Arce Jiménez, Vázquez Rodríguez, Palma del Teso, Alonso Sanz y un largo etcétera)³² ya que, esta práctica va en contra de la jurisprudencia del Tribunal Supremo³³ e infringe el derecho a la identidad de los niños³⁴ y al principio de no discriminación.

Desde el correcto enfoque de los derechos de la infancia, la condición de no nacional (o extranjero) o la situación de regularidad o irregularidad administrativa migratoria del niño o adolescente en España no pueden ser los que fijen el nivel de protección y garantía de sus derechos, sino que al contrario deberán ser dejados a parte por las autoridades

³⁰ Véase Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados (BOE 16-10-2014), Apartado Sexto, párrafo 2, letras D), E), C) y párrafo 3. Debemos destacar que este Protocolo Marco es de rango infralegal, con todo lo que ello implica, especialmente para los derechos de los niños que son sometidos a las pruebas de determinación de edad para administrativamente y con carácter *iuris tantum* decidir si una persona es mayor o menor de edad, y con ello se la acoge en protección o se la expulsa del sistema y se le aplica la devolución o la expulsión a su país de procedencia. Para conocer la doctrina de la Fiscalía General del Estado previa a la publicación del Protocolo Marco, véase (Sánchez-Covisa Villa, 2010). En nuestro país vecino, Francia, estas pruebas oseométricas deben ser prescritas por la autoridad judicial exclusivamente a falta de un documento de identidad válido y con el acuerdo del interesado, los resultados no son suficientes por sí solos para excluir la minoría y deben especificar el margen de error, siendo el núcleo del procedimiento de determinación de la edad las entrevistas al menor espaciadas un mínimo de 24 horas y el procedimiento no puede durar más de 5 días (Romano, 2020).

³¹ Desde hace varios años, el Defensor del Pueblo reseña en sus informes anuales las diferentes quejas que viene reiteradamente recibiendo en relación a los procedimientos de determinación de edad incoados, tanto a personas indocumentadas que afirman ser menores como a aquellos que portan documentación acreditativa de su minoría de edad. Las principales deficiencias detectadas por el Defensor del Pueblo al respecto son la insuficiencia de las pruebas médicas y la ausencia de intervención forense, que las pruebas realizadas no tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España, el incumplimiento de las propias directrices impartidas por Fiscalía General del Estado en cuanto a la práctica, fiabilidad y valoración de las mismas, la falta de notificación de los decretos de mayoría de edad a los extranjeros afectados y la incoación del procedimiento de determinación de la edad a personas debidamente documentadas como menores de edad, incumpliendo con ello jurisprudencia asentada del Tribunal Supremo. (Defensor del Pueblo, 2020:188-192). Alonso Sanz (2015:281) advierte de la erosión del principio de seguridad jurídica el art. 9.3 CE por el considerable margen de error científico que suponen este tipo de pruebas de estimación de la edad. Lectura de referencia en cuanto a la falibilidad de los actuales sistemas de determinación de la edad que se implementan en España es el informe *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad* (Defensor del Pueblo, 2011).

³² Resulta de gran utilidad la tesis doctoral de Teseida García García realizada bajo la dirección de la profesora Lázaro González (García García, 2017).

³³ STS (Pleno, Sala civil) nº 453/2014 de 23-09-2014 (rec. 1382/2013, ROJ2818/2014), SSTS (Sala civil) nº 13/2015 de 16-01-2015 (rec.214/2014, ROJ 2772015), 318/2015 de 22-05-2015 (rec.536/2014, ROJ 2064/2015), nº 319 /2015 de 23-05-2015 (rec. 2223/2013, ROJ 2217/2015), nº 320/2015 de 23-05-2105 (rec. 908/2015, ROJ 2065/2015), nº 329/2015 de 8-06-2015 (rec. 217/2014, ROJ 2347/2015), nº 411/2015 de 3-07-2015 (rec.341/2014, ROJ 3160), nº 507/2015 de 22-09-2015 (rec. 2623/2014, ROJ 4109/2015), nº 720/2016 (rec. 2213/2014, ROJ 5227/2016) y nº 307/2020 de 16-06-2020 (rec.2629/2019, ROJ 2198/2020) y STS (Sala Contencioso-administrativo, sección 3) nº 2194/2016 de 11-10-2016 rec. 1138/2016, ROJ 4464/2016). La denegación arbitraria por las autoridades españolas, en este caso, los Fiscales y las autoridades autonómicas, en su caso, de la validez o autenticidad de estos pasaportes y otros documentos que presentan los menores como prueba de su identidad y su edad atenta contra el principio de legalidad del art. 9.3 CE (Alonso Sanz, 2015: 281)

³⁴ Art. 8 CDN: «1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas. 2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad».

nacionales, incluidos los jueces (Pantoja García y Nieto García, 2007: 21), teniendo en cuenta exclusivamente el elemento de la minoría de edad. Ello lamentablemente no ha venido siendo así y «ha provocado lesiones *iusfundamentales* y una gran inseguridad derivada de la aplicación desigual del Derecho» (Alonso Sanz, 2015: 277). No puede olvidarse que la propia LOPJM en su art. 10.3 subraya que los menores extranjeros no acompañados son un grupo especialmente vulnerable (al mismo nivel que los niños víctimas de abusos sexuales, de trata o los menores con discapacidad, entre otros) y que, como el resto de menores extranjeros (los que están acompañados por sus padres o tutores) tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los menores españoles.

Por ello, existiendo una amplia regulación protectora hacia los menores extranjeros no acompañados por su situación de especial vulnerabilidad y minoridad no pueden admitirse y han de denunciarse sin denuedo las prácticas administrativas vulneradoras de tal normativa, prácticas que, en ocasiones, llegan a ser maltrato institucional³⁵. Más aún si no perdemos de vista las obligaciones de Estado que contrajo España al ratificar la Convención de los Derechos del Niño de 1989, obligaciones que imponen y promueven una protección activa de estos niños y adolescentes mediante todas las acciones necesarias para garantizar el pleno respeto y goce de sus derechos (siendo el eje fundamental de estas obligaciones de los Estados con los niños migrantes tanto el interés superior del niño como la prohibición de discriminación por razón de su situación migratoria, origen nacional u otras circunstancias)³⁶.

Aun cuando su análisis no es objeto de esta investigación, no pueden dejar de citarse, para comprender el alcance de la protección de los derechos de los niños migrantes las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño Nº 6 (2005), *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, de 1 de septiembre de 2005 (CRC/GC/2005/6), así como la Observación General conjunta Nº 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre *los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, de 16 de noviembre de 2017 (CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22) y la Observación General conjunta Nº 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº 23

³⁵ Tener a los menores durante meses sin resolución que acuerde su tutela, no tramitarles la autorización de residencia, no informarles de las consecuencias de las pruebas de determinación de la edad, no ser escuchados ni permitirles participar en decisiones que afectan su vida como traslados de localidad e incluso interprovinciales, no facilitarles asistencia letrada, etc.

³⁶ Son esenciales para comprender el alcance de la protección de los derechos de los niños migrantes y de los niños y adolescentes que migran solos las Observaciones Generales del Comité de los Derechos del Niño Nº 6 (2005), *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen*, de 1 de septiembre de 2005 (CRC/GC/2005/6), así como la Observación General conjunta Nº 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, de 16 de noviembre de 2017 (CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22) y la Observación General conjunta Nº 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Nº 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño, de igual fecha que la anterior, sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23).

(2017) del Comité de los Derechos del Niño, de igual fecha que la anterior, sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno (CMW/C/GC/4-CRC/C/GC/23).

A su vez, el Parlamento Europeo en su Resolución de 3 de mayo de 2018, titulada *sobre la protección de los menores migrantes*³⁷ ha insistido en los mensajes transmitidos por el Comité DN y el CWM a los Estados, recomendando que en los Presupuestos de la Unión posteriores al año 2020 se prioricen recursos económicos para la protección de los derechos de los menores migrantes y se cesen en actuaciones administrativas que vulneran los derechos de los niños, como la detención sistemática y prolongada de menores, el internamiento en centros con adultos o incluso la ralentización en el nombramiento de tutores a los menores no acompañados, entre otras.

En resumen, el elemento de extranjería que converge con el de minoría de edad en los niños que han migrado solos a España tiene que ceder inexorablemente frente a este último y no podrá ser causa de tratamiento discriminatorio en perjuicio de los menores extranjeros no acompañados, ni en la legislación nacional (incluyendo leyes, reglamentos, órdenes ministeriales, instrucciones o protocolos de actuación) ni en la práctica administrativa ni tampoco en el nivel de protección que se les dispense por cada administración implicada en el cuidado y promoción de sus derechos. Y cuando el juez ejerza su control jurisdiccional, la condición de menor de edad deberá ser la que prime sobre la de extranjero o la de migrante.

2. EL DERECHO DE LOS NIÑOS A CAMBIAR DE NACIONALIDAD.

Los niños son titulares del derecho a cambiar de nacionalidad por su propia cualificación de derecho humano, desde el momento en que son considerados persona en términos jurídicos, esto es, desde el momento de su nacimiento³⁸. Otra cosa diferente es cómo va a poder ejercitar este derecho de modo concreto el menor de 18 años, lo cual dependerá tanto de su concreta capacidad de obrar derivada de sus características personales (edad cronológica, capacidades intelectivas, madurez personal, etc.) como del derecho positivo interno del Estado cuya nacionalidad se pretende adquirir (e incluso del derecho interno del Estado cuya nacionalidad se va a cambiar)³⁹. Y ello porque este

³⁷ Resolución del Parlamento Europeo, de 3 de mayo de 2018, sobre la protección de los menores migrantes (2018/2666(RSP)).

³⁸ Como señalábamos antes, la minoría de edad es solamente un período temporal que no afecta a la titularidad de los derechos que le corresponden como persona humana, ya se piense en los derechos humanos (desde el punto de vista del Derecho internacional de los derechos humanos), ya se piense en los derechos fundamentales positivados en el derecho constitucional interno de cada Estado. Por ello, este reconocimiento de su plena capacidad jurídica durante la minoría de edad representa, por un lado, un importantísimo modo de autoprotección del individuo y, por otro, «un elemento corrector a través del cual modular la heteroprotección que el menor ha de recibir de sus padres o del Estado» (Alaez Corral, 2003:59).

³⁹ En este sentido, el TC español señaló en su Sentencia 141/2000, de 29 de mayo, FJ5 «...los menores de edad son titulares plenos de sus derechos fundamentales (...) sin que el ejercicio de los mismos y la facultad de disponer sobre ellos se abandonen por entero a lo que al respecto puedan decidir aquellos que tengan atribuida su guarda y custodia o, como en este caso, su patria potestad, cuya incidencia sobre el disfrute del menor de sus derechos fundamentales se modulará en función de la madurez del niño y los distintos estadios en que la legislación gradúa su capacidad de obrar (...)» y STC 154/2002, 18 de julio FJ9.

derecho a cambiar de nacionalidad exige, como rasgo definitorio, un acto expreso de manifestación o declaración de voluntad de la persona que va a cambiar de nacionalidad⁴⁰. Esta cuestión se va a abordar en el epígrafe tercero en el ámbito del derecho español de la nacionalidad.

2.1. PERSPECTIVA COMO DERECHO HUMANO UNIVERSAL INDIVISIBLE, INDISOCIABLE E INTERDEPENDIENTE DEL RESTO DE DERECHOS HUMANOS.

Una breve mirada a los textos más destacados de derechos humanos nos muestra que el derecho a la nacionalidad y a cambiar de nacionalidad aparece presente desde un primer momento. Así, el derecho a cambiar de nacionalidad fue ya reconocido como tal en el art. 15 apartado 2⁴¹ de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 10 de diciembre de 1948⁴², siendo este reconocimiento «para todos los miembros de la familia humana», según reza en su Preámbulo⁴³, aunque la Declaración carece de valor vinculante para los Estados. No obstante, otros textos con valor jurídico de ámbito universal, adoptados en el seno de la Asamblea General de la Naciones Unidas, han reconocido de un modo u otro el derecho a cambiar de nacionalidad de todas las personas sin distinción de edad (art. 7 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 1961, art. 9 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, art. 18 de la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad de 13 de diciembre de 2006⁴⁴). Respecto a los niños y adolescentes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 fue el primer instrumento internacional que reconoció específicamente para estos el derecho a adquirir una nacionalidad (art.24.3); seguido de la Convención de Naciones Unidas sobre los derechos del Niño (adoptada por Resolución 44/25 de la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989) cuyos artículos 7.1 y 8.2 reconocen el derecho a tener una nacionalidad desde el nacimiento y a considerar la nacionalidad como un elemento integrante de su identidad, que los Estados han de proteger y, en su caso, prestar la asistencia apropiada con miras a restablecer rápidamente su identidad. Así pues, el derecho a cambiar de nacionalidad forma parte de lo que se ha venido denominando los derechos humanos de primera generación, es decir, derechos

⁴⁰ No se incluyen, por tanto, en el ámbito del derecho humano a cambiar de nacionalidad los cambios forzados de nacionalidad que se producen, por ejemplo, *ipso iure* como consecuencia de la celebración de un matrimonio o la declaración de un divorcio, o en supuestos de sucesión de Estados.

⁴¹ Art. 15 DUDH: «1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad. 2. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad».

⁴² Declaración Universal de los Derechos Humanos. A/RES/3/217. Disponible en https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

⁴³ Aunque esta declaración no tiene valor imperativo para los Estados, la Constitución española de 1978 determinó que se erigiera como el principal elemento interpretativo de los derechos fundamentales y libertades de la Carta Magna (art. 10.2 CE).

⁴⁴ El artículo 18.1.a) establece que los Estados parte han de reconocer a las personas con discapacidad (aquellas que «tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás», art.1), en igualdad de condiciones con las demás personas, su derecho a adquirir y cambiar una nacionalidad y a no ser privadas de la suya de manera arbitraria o por motivos de discapacidad, así como a obtener, poseer y utilizar los documentos relativos a su nacionalidad (letra b) del art. 18).

individuales clásicos entre los que se encuentran los derechos civiles y políticos. En este sentido el derecho a cambiar de nacionalidad se sitúa en la misma categoría que el derecho a la vida, a la libertad, a la igualdad ante la ley, etc.

En el ámbito regional europeo, en concreto del Consejo de Europa, la Convención europea para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales de 4 de noviembre de 1950 no menciona en ninguno de sus preceptos el derecho a adquirir una nacionalidad ni el derecho a cambiar de nacionalidad ni ninguno de los otros derechos o garantías de la nacionalidad (aunque el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha abordado este derecho humano en algunos pronunciamientos en los que existió violación del derecho a la nacionalidad en relación con otros de los derechos y libertades protegidos por la Convención⁴⁵, señalando incluso que la nacionalidad es parte de la identidad social de la persona y, por tanto, de su vida privada⁴⁶). Sin embargo, la Convención europea sobre la nacionalidad de 6 de noviembre de 1997 (de la que España no es parte), atiende al derecho a cambiar de nacionalidad, dado que prevé supuestos de cambio tanto para mayores como para menores de edad⁴⁷. Este tratado internacional sobre nacionalidad se ha considerado el instrumento sobre nacionalidad más perfeccionado en la actualidad⁴⁸, aunque el propio Consejo de Europa ha señalado que las disposiciones de este instrumento son insuficientes para asegurar la protección de los derechos de los menores de 16 a 18 años en lo concerniente a la adquisición (y pérdida) de la nacionalidad (Oficina del Comité Europeo de Cooperación Jurídica y Galicki, 2006: 3). Por ello, el Comité de Ministros adoptó la Recomendación nº 13 sobre la nacionalidad de los niños (CM/Rec(2009)13)⁴⁹. En el derecho de la Unión Europea, por la propia naturaleza de la Unión, no hay norma ni de derecho primario ni de derivado que se refiera al derecho a tener una nacionalidad o a cambiar de ella, sin perjuicio de que el derecho de la Unión limita, en cierto modo, la potestad soberana de los Estados para dictar normas sobre nacionalidad porque estas normas estatales inciden

⁴⁵ Sentencia (GS) de 18 de febrero de 2009, asunto Andrejeva contra Letonia (recurso 55707/00). Véase también TEDH: Sentencia de 23 de diciembre de 2002, asunto Slivenko contra Letonia (decisión sobre la admisibilidad) y Sentencia de 12 de enero de 1999 (decisión sobre inadmisibilidad), asunto Karanev contra Finlande (recurso nº 31414/96).

⁴⁶ Sentencia de 11 de octubre de 2011, asunto Genovese contra Malta (recurso 53124/09). En el apartado 33 de dicha sentencia se señala que una denegación arbitraria de la nacionalidad puede tener repercusión en la vida privada de la persona, al afectar a aspectos de su identidad social.

⁴⁷ Estos supuestos son la naturalización por residencia, por matrimonio, la nacionalidad por opción, el cambio de nacionalidad por adopción (art. 6.3 y 4), reconociendo expresamente el ejercicio del derecho a cambiar de nacionalidad cuando señala en su artículo 7.1.a) que un Estado parte puede prever en su derecho interno la pérdida de su nacionalidad de oficio o a instancia del ciudadano por adquisición voluntaria de otra nacionalidad.

⁴⁸ Informe *El acceso a la nacionalidad y la puesta en marcha efectiva de la Convención europea sobre la nacionalidad*, apartado 66, p. 23, Consejo de Europa, Doc.13392.

⁴⁹ Recomendación nº 13 sobre la nacionalidad de los niños (CM/Rec (2009) 13) en cuanto a la adopción de medidas para la reducción de la apatridia en los niños y otras relativas a la nacionalidad por filiación, supuestos de niños nacidos de padre extranjero en el territorio de un Estado parte, supuestos de posesión de estado, derechos de los niños en los procedimientos que afectan a su nacionalidad y registro de nacimientos.

directamente sobre la adquisición y pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión⁵⁰. La Carta europea de los Derechos del Niño de 8 de julio de 1992 (Resolución A3-0172/92) –que es fuente de principios para la aplicación del derecho comunitario– establece que todo niño tendrá derecho desde su nacimiento a un nombre y a una nacionalidad.

En el sistema interamericano de derechos humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 22 de noviembre de 1969 sí reconoció expresamente el derecho humano a cambiar de nacionalidad en el art.20, dentro de los derechos civiles y políticos y, junto con el derecho a tener una concreta nacionalidad, ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales muy importantes⁵¹.

El derecho a cambiar de nacionalidad y aquel del que deriva (derecho a tener una nacionalidad), por su cualidad de derechos humanos son universales⁵² e indivisibles, indisociables e interdependientes del resto de derechos humanos de los que es titular la persona⁵³. Todos los derechos humanos en conjunto son necesarios para la realización integral de la persona como valor intrínseco de su dignidad, razón por la que

⁵⁰ Respecto a la cuestión de la atribución de la nacionalidad de un Estado miembro a una determinada persona, el TJUE se pronunció por primera vez en el asunto Micheletti (Sentencia de 7-07-1992, C-369/90), y posteriormente en las Sentencias de los asuntos Mesbah (Sentencia de 11-11-1999, C-179/98) y Zhu y Chen (Sentencia de 19-10-2004, C-200/02). Respecto al contenido sustantivo que cada Estado miembro confiera a la concesión de su nacionalidad, el TJUE se pronunció en el asunto Kaur (Sentencia de 20-02-2001, C-192). Respecto a las situaciones de doble nacionalidad, el TJUE se ha pronunciado en los asuntos Gullung, asunto Auer II, asunto Rottmann (Sentencia de 2-3-2010, C-135/08) y asunto Tjebbes (Sentencia de 12-03-2019, C-221/16). Respecto a la pérdida de nacionalidad de un Estado miembro que conlleve la pérdida del estatuto de ciudadano de la Unión, asunto Rottmann (Sentencia de 2-3-2010, C-135/08) y asunto Tjebbes (Sentencia de 12-03-2019, C-221/16). En cuanto al ejercicio del derecho a cambiar de nacionalidad mediante la naturalización, el Parlamento Europeo se pronunció en Resolución de 16 de enero de 2014 sobre la ciudadanía de la UE en venta (2013/2995 (RSP)), destacando que en los asuntos relacionados con la nacionalidad los Estados miembros deberían ser «prudentes en el ejercicio de sus competencias» y tener en cuenta «los posibles efectos secundarios» de sus normativas para la Unión en su conjunto. Texto íntegro en la web del Parlamento Europeo. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0038+0+DOC+XML+V0//ES>

⁵¹ Entre otras, Sentencia de la Corte IDH de 8 de septiembre de 2005, caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana, Serie C, n.º 130 y Sentencia de 28 de agosto de 2014, caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Serie C, n.º 282 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 6 de febrero de 2001, caso Ivcher Bronstein vs. Perú, Serie C, n.º 74. Anteriormente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Resolución n.º 20/88. Caso 9855 Nicolas Estiverne (Haiti), 24 de marzo de 1988.

⁵² «Los derechos humanos o son universales o no son derechos humanos; podrán ser derechos de grupos, de entidades o de determinadas personas, pero no derechos que se atribuyan a la humanidad en su conjunto. La exigencia de universalidad, en definitiva, es una condición necesaria e indispensable para el reconocimiento de unos derechos inherentes a todos los seres humanos, más allá de cualquier exclusión y más allá de cualquier discriminación» (Pérez Luño, 2000: 39-40).

⁵³ Este consenso fue ya expuesto en 1977 en la Resolución 32/130 de la Asamblea General de las Naciones Unidas («Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales»), al señalar en el apartado 1.a) que «todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes; deberá prestarse la misma atención y urgente consideración a la aplicación, la promoción y la protección tanto de los derechos civiles y políticos como de los derechos económicos, sociales y culturales» (A/RES/32/130 disponible en <https://undocs.org/es/S/A/RES/32/130>). Y se profundizó en él en la Declaración y Programa de Acción de Viena (de 25-06-1993) aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (punto 5 «Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí. La comunidad internacional debe tratar los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso», A/CONF/157/23. Disponible en <https://undocs.org/es/A/CONF.157/23>).

«la Comunidad internacional debe tratar estos derechos globalmente, de manera equitativa y equilibrada, con base en la igualdad y acordándoles un valor igual»⁵⁴.

No hay duda, pues, de que los niños son titulares del derecho a cambiar de nacionalidad y este derecho deberá ser ejercitado por quienes sean los representantes legales de los menores si no tienen capacidad de obrar suficiente, atendiendo siempre, como consideración primordial, al interés superior de estos sobre cualquier otra circunstancia (art.3.1 CDN, ya que en la Convención no hay una jerarquía de derechos).

2.2. DIMENSIONES JURÍDICAS DE LA NACIONALIDAD.

Como veremos a continuación, en la nacionalidad se comprenden derechos y deberes de índole privada junto con otros de carácter público, por cuanto la nacionalidad es un estado civil y determina también el estatus político de las personas.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la nacionalidad:

debe ser considerada un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil⁵⁵.

Desde una perspectiva del Derecho Público, la nacionalidad concreta que ostenta una persona hace referencia al vínculo de solidaridad con respecto al Estado de que se trata, así como a la reciprocidad de derechos y obligaciones entre ambos (lealtad a su Estado como ciudadano⁵⁶/ protección internacional al ciudadano⁵⁷). Pero el ser nacional de un Estado concreto abarca actualmente, además, la dimensión ideológica (solidaridad efectiva de intereses), la afectiva (solidaridad efectiva de sentimientos) y la cultural (hecho social de unión), tal como fue expuesto ya por el Tribunal Internacional de Justicia en 1955, en el conocido asunto *Nottebohm*⁵⁸.

Desde un enfoque *iusprivatista*, la nacionalidad nos habla de un estado civil del que derivan derechos subjetivos y obligaciones, al considerarse un vínculo jurídico que atribuye a una persona su cualidad jurídica. Y por tales razones, siendo la nacionalidad un estado civil, no es uno cualquiera sino que es el centro de imputación de los demás

⁵⁴ Resolución AG de NN.UU. 20/5 «Derechos humanos y privación arbitraria de la nacionalidad» (A/HRC/RES/20/5). Disponible en francés (la traducción es nuestra en): www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50d2f6fc2

⁵⁵ Así lo sostuvo por primera vez la Corte Interamericana en su Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984, sobre la Propuesta de modificación a la constitución política de Costa Rica relacionada con la naturalización (Serie A, n^o4, ap. 32).

⁵⁶ Esta lealtad del nacional con el Estado que le confiere la nacionalidad se enuncia expresamente, por ejemplo, en art. 8.3 de la Convención para reducir los casos de apatridia de 30-08-1961 en su artículo 8.3, al hablar de deber de lealtad, juramento de lealtad o declaración formal de lealtad, y al considerarse un incumplimiento de este deber de lealtad como causa legítima para la privación de nacionalidad por parte del Estado a la persona incumplidora.

⁵⁷ Esta cuestión de la protección diplomática del Estado que ostenta la nacionalidad el ciudadano fue analizada en la ya clásica Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia del 6 de abril de 1955 del asunto *Nottebohm* (CIJ, *Affaire Nottebohm* (deuxième phase), Arrêt du 6 avril 1955, *Recueil 1955, des arrêts, avis consultatifs et ordonnances*, p. 4), en el que se dilucidó la concesión de protección diplomática al Sr. *Nottebohm*, estableciéndose el concepto de nacionalidad efectiva, dado que el interesado en ese momento ostentaba una doble nacionalidad (la nacionalidad de Liechtenstein y de Guatemala).

⁵⁸ Sentencia del Tribunal Internacional de Justicia 6-04-1955, antes citada. En su página 23 señala: «Selon la pratique des Etats, les décisions arbitrales et judiciaires et les opinions doctrinales, la nationalité est un lien juridique ayant à sa base un fait social de rattachement, une solidarité effective d'existence, d'intérêts, de sentiments jointe à une réciprocité de droits et de devoirs».

estados civiles y de todos los derechos –civiles, políticos,...– que la persona, en su relación con los demás y con las Administraciones [...] pueda tener, y también ejercer (Cerdeira Bravo de Mansilla, 2017: 171-172).

Por ello, la nacionalidad como estado civil es una cuestión de orden público y afecta a la capacidad de las personas (como así se deduce del propio artículo 9.1 del Código Civil español)⁵⁹.

Desde el punto de vista del derecho de los derechos humanos, el hecho de que todas las personas tengan derecho a una nacionalidad (como derecho humano o derecho fundamental) les garantiza en cierto modo que existirá un Estado que velará por la protección de sus derechos fundamentales –al menos en teoría–, evitando así, en la medida de lo posible, la exposición a abusos y violaciones de sus derechos humanos.

Todas estas dimensiones de la nacionalidad tienen relación directa con la propia identidad de las personas. De ahí que la Convención de los Derechos de los Niños de 1989 señale la nacionalidad como uno de los elementos de la identidad de la persona que deben ser respetados por los Estados (art. 8.1), como hemos señalado con anterioridad.

3. LA NATURALIZACIÓN POR RESIDENCIA DEL CÓDIGO CIVIL ESPAÑOL Y LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS: EL ART. 22.2.C) DEL CÓDIGO CIVIL.

Como se expondrá a continuación, cuando un menor extranjero no acompañado residente en España desea convertirse en ciudadano español habrá de expresar esa voluntad inequívoca que afecta a su estado civil –y que es el ejercicio del derecho humano a cambiar de nacionalidad– de una determinada manera para que tenga las consecuencias jurídicas deseadas y permita el cambio de estatuto jurídico de extranjero a español. Además, dado que su capacidad de obrar no es completa, atendiendo a su minoría de edad, tendrán una intervención esencial sus representantes legales (en este caso, las autoridades autonómicas tutelares), quienes han debido acompañar al menor en su periplo de integración en la sociedad española. Esta integración es completa cuando el Estado de acogida se convierte en hogar y patria en un sentido filosófico, cuando el niño o adolescente se identifica profundamente con los valores y principios de la sociedad española, manifestando su deseo de ser español.

En los subepígrafes siguientes se presenta un análisis jurídico de la naturalización por residencia en el derecho español, abordando primeramente los requisitos generales que han de concurrir en todo caso, independientemente de la edad de la persona que ejerce su derecho a cambiar de nacionalidad; para a continuación adentrarnos en el estudio jurídico del supuesto del art. 22.2.c) del Código Civil, vía de acceso a la nacionalidad española para los menores extranjeros no acompañados. Este estudio se completará con el análisis que se lleva a cabo en el epígrafe cuarto donde se muestran las

⁵⁹ El art. 9.1 CC señala con rotundidad en el epígrafe de Normas de derecho internacional privado que: «la ley personal correspondiente a las personas físicas es la determinada por su nacionalidad. Dicha ley regirá la capacidad y el estado civil, los derechos y deberes de familia y la sucesión por causa de muerte».

dificultades prácticas para que los menores extranjeros no acompañados puedan adquirir la nacionalidad española.

3.1. EL DERECHO ESPAÑOL DE NACIONALIDAD Y LAS VÍAS DE ACCESO A LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

El actual derecho español de la nacionalidad, a diferencia de lo que sucede en otros ordenamientos jurídicos –fundamentalmente los de algunos países iberoamericanos y aun en el propio derecho constitucional español históricamente–, no se encuentra recogido en una única norma o código de nacionalidad⁶⁰. En el presente, el derecho español de la nacionalidad, partiendo de la previsión del artículo 11 de la Constitución española de 1978 (la nacionalidad española se adquiere, se conserva y se pierde de acuerdo con lo establecido por la ley), se encuentra disperso en diferentes cuerpos legales y reglamentarios, teniendo la mayor relevancia la previsión contenida en el Código Civil español en sus arts. 17 a 26⁶¹. Estos artículos del Código Civil han sido objeto de varias modificaciones a lo largo de los años, primero para adaptarse a las exigencias de la Constitución de 1978 y luego para tratar de corregir lagunas o inconvenientes interpretativos constatados en la práctica⁶² (Abarca Junco, 1992: 67-70) (Viñas Farré, 2010: 280, 289).

En la actualidad, además del Código Civil debemos tener en cuenta la *Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil* (arts. 68, 69, 88 y ss., disposición adicional tercera y disposición final sexta, principalmente) y los arts. 220 a 237 del *Reglamento del Registro Civil* (Decreto de 14-11-1958, ya que todavía no se ha publicado el reglamento de desarrollo de la nueva Ley del Registro civil de 2011), así como el *Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia* (en desarrollo de la Disposición Final Séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, de medidas de reforma administrativa en el ámbito de la Administración de Justicia y del Registro Civil) y el RD 1049/2020, de 1 de diciembre, por el que se modifica el RD 1004/2015 (este último, como consecuencia de la situación derivada de la pandemia del COVID-19, a fin de que las pruebas establecidas para la acreditación del suficiente grado de integración en la sociedad española puedan realizarse a distancia utilizando medios electrónicos).

Por ello, puede afirmarse que el Derecho español de la nacionalidad en un régimen imperativo legal que contiene un sistema cerrado, completo, de *numerus clausus*, sin laguna legal institucional estrictamente considerada (Cerdeora Bravo de Mansilla, 2017: 173, 175,186), aunque este *numerus clausus* se amplíe o reduzca en función del propio legislador en cada momento.

⁶⁰ Tradicionalmente habían sido los textos constitucionales españoles los que contenían las normas sustantivas sobre nacionalidad (Viñas Farré, 2010: 278,284-287).

⁶¹ También se ha regulado sobre el derecho español de nacionalidad en otros preceptos de normas con rango de Ley, como recientemente la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, por la que se reconocen y amplían derechos y se establecen medidas de quienes padecieron persecución o violencia durante la Guerra Civil y la Dictadura (conocida como *ley de Memoria Histórica*).

⁶² Ley 51/1982, de 13 de julio, (Abarca Junco, 1992) Ley 18/1990, de 17 de diciembre; Ley 15/1993, de 3 de diciembre; Ley 29/1995, de 2 de noviembre; y Ley 36/2002, de 8 de octubre.

Así, en el Código Civil español se exponen los diferentes modos o vías de acceso a la nacionalidad española. Muy resumidamente y en lo que aquí interesa, hay que distinguir, siguiendo a la profesora Aurelia Álvarez Rodríguez (2010: 104)⁶³, entre atribución de la nacionalidad española y adquisición de la nacionalidad española, dándose la primera cuando se produce por efecto automático de la ley –*ope legis*– sin intervención alguna de la voluntad del afectado (esto es, por filiación biológica o filiación adoptiva de padre o madre españoles⁶⁴; por nacimiento en territorio español cuando concurren determinadas circunstancias⁶⁵) y la segunda cuando es precisa una declaración de voluntad.

La adquisición de la nacionalidad española por realización de una libre manifestación de voluntad del interesado está condicionada siempre a la concesión de la misma por el Estado español y a otra serie de actos posteriores que debe realizar el beneficiado para que la nacionalidad española concedida se consolide, es decir, quede inscrita en el Registro civil español, como elemento que es del estado civil de las personas (art. 23 CC.)⁶⁶. En este sentido, las vías por las que puede adquirirse la nacionalidad española

⁶³ Tradicionalmente se venía distinguiendo en la doctrina española entre nacionalidad originaria (los que son españoles desde el nacimiento) y nacionalidad derivativa (los que eran originariamente extranjeros o apátridas y obtenían en un momento determinado la nacionalidad española). La Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad se habla en su Exposición de Motivos de «adquisición originaria y sobrevenida de la nacionalidad española». Lo cierto es que en el actual derecho español de la nacionalidad hay supuestos que no encajan claramente en esta categorización tradicional (por ejemplo, la adquisición como originaria de la nacionalidad española por opción de los adoptados mayores de edad o de los supuestos previstos en la Ley de Memoria Histórica) y, por ello, la distinción tradicional ha dejado paso a diferenciar entre supuestos de adquisición automática (o atribución) y no automática de nuestra nacionalidad (o propiamente de adquisición). (Azcárraga Monzonís *et al.*, 2018: 34-35) (Abarca Junco, 1992: 71-79).

⁶⁴ Art. 17.1.a) «son españoles de origen: a) los nacidos de padre o madre españoles» y art. 19.1 «el extranjero menor de dieciocho años adoptado por un español adquiere, desde la adopción, la nacionalidad española de origen».

⁶⁵ Art. 1.1.b), c) y d) Código civil. Ello supone la aplicación del criterio de *ius soli* (conexión con el lugar del nacimiento, sin tener en cuenta la nacionalidad/apatridia del padre o de la madre; en contraposición con el *ius sanguinis*, conexión con la nacionalidad del o de los progenitores sin tener en cuenta el lugar de nacimiento), combinada con la protección del interés superior del menor y la evitación de situaciones de apatridia (principio del *favor nationalitatis*). Aun cuando España se adhirió a la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia tan solo en el año 2018 (BOE 13-11-2018), lo cierto es que el *ius soli* ha venido utilizándose como criterio atributivo de nacionalidad reiteradamente desde su introducción por la Ley 51/1982, de 13 de julio, incluso con eficacia retroactiva respecto de nacimientos acaecidos en España antes de su entrada en vigor, tal como se observa en diferentes resoluciones de la Dirección General de Recursos y del Notariado. No obstante lo cual, debe destacarse que en el Derecho español de la nacionalidad el criterio de atribución prioritario ha sido el del *ius soli*, tanto por ser históricamente un país de emigrantes como por el hecho de que el elemento de conexión esencial en el Derecho internacional privado español ha sido la ley personal determinada por la nacionalidad de cada individuo –art. 9.1 Cc- (Azcárraga Monzonís *et al.*, 2018: 34)

⁶⁶ El art. 68 de la Ley de Registro Civil estipula que la adquisición de la nacionalidad española por residencia, carta de naturaleza y opción, así como su recuperación se inscribirán en el Registro, teniendo dichas inscripciones carácter constitutivo, y no meramente declarativo.

previstas en el ordenamiento jurídico español son la naturalización (por residencia o por carta de naturaleza)⁶⁷ y la opción⁶⁸.

La vía de la naturalización por residencia es la que permitirá a los menores extranjeros no acompañados adquirir la nacionalidad española, como se analizará en el subepígrafe 3.3.

3.2. LA ADQUISICIÓN DE LA NACIONALIDAD ESPAÑOLA POR RESIDENCIA: REQUISITOS GENERALES Y PROCEDIMIENTO.

Centrándonos en la naturalización por residencia tal como aparece regulada en el vigente Código Civil, debemos destacar que es concedida por el Ministro de Justicia – competente para ello en virtud del art. 21.2 CC– cuando la persona interesada reúna tres requisitos positivos indispensables (art. 22 CC) y se constate la ausencia de motivos de orden público o interés nacional que justifiquen la denegación (art. 21.2 CC).

Los tres requisitos que deben concurrir en la persona solicitante de nacionalidad por residencia son:

- a) residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición por el tiempo indicado en el propio Código civil (art. 22.3 CC);
- b) buena conducta cívica (art. 22.4 CC)⁶⁹ y;
- c) suficiente grado de integración en la sociedad española (art. 22.4 CC)⁷⁰.

⁶⁷ Carta de naturaleza: art. 21.1,3 y 4 y art. 23 Cc. Nacionalidad por residencia: arts. 21.2, 3 y 4, 22 y 23 CC Dice el profesor Cerdeira Bravo de Mansilla (2017: 175) que la carta de naturaleza vendría ser un «mecanismo supletorio de último grado para adquirir la españolidad, cuando ésta no pueda adquirirse por las demás vías legales, pero existan circunstancias excepcionales en el caso que, por justicia, lo aconsejen». La profesora Aurelia Álvarez Rodríguez (2012: 38-39) expuso que, una vía caracterizada por parte de la doctrina científica como un *privilegio* del que se beneficiaban tan solo nobles, artistas, deportistas e hijos de españoles ilustres, a partir del año 2006 se comenzó también a utilizar para reparar injusticias causadas por deficiencias burocráticas de la Administración española y no solo las provocadas por las numerosas reformas del Código civil en cuanto a la nacionalidad. Autores como J.C. Fernández Rozas (Fernández Rozas y Álvarez González, 1987: 181-184) han considerado que la carta de naturaleza es un verdadero privilegio que choca con la Constitución española. Ciertamente la configuración legal de la adquisición de nacionalidad española por carta de naturaleza exige la concurrencia de circunstancias excepcionales y su concesión se otorga discrecionalmente por el Ministro de Justicia mediante Real Decreto y previa deliberación y aprobación por el Consejo de Ministros. En la práctica por esta vía se concede la nacionalidad a importantes artistas y deportistas, también a personas extranjeras muy vinculadas a España (víctimas o familiares de fallecidos al servicio del Estado español en cualquier acto terrorista o en misiones de paz, brigadistas internacionales). Así esta fue la vía utilizada para la concesión de la nacionalidad española *post mortem* a las víctimas de los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 en la Terminal 4 del aeropuerto de Madrid en el año 2004 (Real Decreto 453/2004, de 18 de marzo, BOE 22-03-2004).

⁶⁸ La opción se encuentra prevista en el art. 20 CC, pero también en art. 17.2 CC para aquellos cuya filiación o nacimiento en España se produzca después de los 18 años de edad y en el 19.2 CC para los adoptados mayores de 18 años, habiéndose regulado en diferentes leyes otros supuestos de opción para circunstancias muy precisas, como por ejemplo el previsto en la D.Ad.7ª de la Ley 52/2007, de 26 de diciembre, conocida como *Ley de Memoria Histórica*, que permitía nuevos supuestos de opción a la nacionalidad española para los hijos de padre o madre originariamente español y para los nietos de quienes perdieron o tuvieron que renunciar a la nacionalidad española como consecuencia del exilio. También cabe la adquisición de la nacionalidad española por *posesión de estado*, esto es, por la posesión y utilización continuada durante diez años de la nacionalidad española, con buena fe y basada en un título inscrito en el Registro civil (art. 18 CC).

⁶⁹ Este requisito no se exigía con la regulación anterior a la reforma del Código Civil llevada a cabo por la Ley 18/1990.

⁷⁰ Ver nota anterior.

Se trataría de un reconocimiento de la nacionalidad española por concurrencia de los requisitos legales, aunque puede ser denegada «por motivos razonados de orden público o interés nacional» (art. 21.2 CC). Es decir, en la nacionalidad por residencia no es que el Estado a través del Ministro de Justicia «conceda» la nacionalidad española, sino que lo que hace es «reconoce[r] la facultad de adquirir la nacionalidad española por parte del interesado, siendo la causa jurídica de tal adquisición la voluntad declarada con tal finalidad por el interesado» (Viñas Farré, 2010: 301).

Todos los requisitos legales han de ser acreditados por el interesado en adquirir la nacionalidad española, de manera que a él incumbe la carga de la prueba, habiendo establecido la Ley 19/2015 antes citada (en su Disposición Final Séptima) que la justificación deberá realizarse mediante los documentos y demás pruebas previstas en la ley y reglamentariamente, si bien la confirmación del suficiente grado de integración en la sociedad española va a requerir la superación de dos pruebas objetivas (una primera para acreditar el conocimiento básico del idioma castellano y una segunda para valorar el conocimiento de la Constitución española y de la realidad social y cultural españolas).

3.2.1 La residencia legal, continuada e inmediatamente anterior a la petición por el tiempo indicado en el propio Código Civil.

Comenzaremos a analizar el requisito de la residencia. Este requisito es justamente el que diferencia esta vía de naturalización de la otra antes referenciada, la de carta de naturaleza (en esta segunda se valoran circunstancias excepcionales de muy diversa índole⁷¹ y no exige vivir en España).

El art. 22 CC requiere una duración determinada de la residencia para poder realizar la petición de nacionalidad española por este cauce. La duración exigida en el supuesto general es la de diez años (art. 22.1), reduciéndose este período dependiendo de la concurrencia en el interesado de ciertas circunstancias diferenciadoras como son la nacionalidad previa de origen de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal (dos años, art. 22.1 segundo inciso)⁷², ser sefardí (dos años, art. 22.1 segundo inciso)⁷³, ostentar la condición de refugiado (cinco años, art. 22.1 segundo inciso)⁷⁴, el haber nacido en territorio español (un año, art. 22.2.a), el estar casado con

⁷¹ Entre estas circunstancias que son valoradas discrecionalmente por el Consejo de Ministros para su concesión por el Ministro de Justicia, mediante un Real Decreto, están desde la contribución al mundo de las letras –Mario Vargas Llosa–, la ciencia –Manuel Patarroyo– o a la diplomacia internacional –algunos embajadores en España; intérpretes en misiones internacionales militares– hasta circunstancias de reconocimiento a la labor de una persona en la consecución de la paz –Daniel Barenboim–, como también motivos deportivos –numerosos deportistas de élite–. Igualmente, la actual *Ley 29/2011, de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo* recoge expresamente en su artículo 41 que la condición de víctima del terrorismo se considerará como circunstancia excepcional a los efectos de la adquisición de la nacionalidad española por carta de naturaleza.

⁷² Este plazo reducido se entiende por la especial vinculación histórica de estos Estados con España.

⁷³ Plazo abreviado motivado por el hecho de que los judíos sefardíes pertenecen a una comunidad que mantiene «profundos e intensos lazos emocionales, históricos y afectivos con España, y en algunos casos, se pone de manifiesto que estas personas proceden de familias del que fuera Marruecos español y ellos, o sus padres, o abuelos, contrajeron matrimonio según la costumbre, condiciones y ordenanzas de las Santas Comunidades de Castilla» (Álvarez Rodríguez, 2010: 107-108).

⁷⁴ Motivado por las obligaciones internacionales contraídas por España y por el objetivo de integrar a los refugiados en nuestro país.

español o española y no estar separado legalmente o de hecho (un año, art. 22.2.d)⁷⁵, el ser viudo o viuda de español o española cuando a la muerte del cónyuge no existiera separación legal o de hecho (un año, art.22.2.e)⁷⁶, el nacido fuera de España de padre o madre, abuelo o abuela, que originariamente hubieran sido españoles (un año, art. 22.2.f)⁷⁷, los que no ejercitaron en plazo la facultad de optar por la nacionalidad española (un año, art. 22.2.b).

A estos supuestos de duración reducida del plazo de residencia legal previa a la solicitud de nacionalidad hay que añadir el que afecta a aquellas personas que han estado sujetas legalmente a tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano español o institución española por tiempo de dos años consecutivos, incluso si continuaran en esta situación en el momento de la petición. Este supuesto se encuentra previsto en el art. 22.2.c) del Código Civil, exigiéndose el plazo reducido de un año de residencia legal en España. Será este el acceso a la nacionalidad que beneficiará a los menores extranjeros no acompañados tutelados por un servicio de protección de menores autonómico español y fue incluido de forma novedosa mediante la Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código Civil en materia de nacionalidad (BOE 18-12-1990).

Como hemos expuesto más arriba, la residencia que permite acceder a la naturalización no es cualquier situación de permanencia en España, no basta tener domicilio habitual en territorio español, «no se puede confundir con la simple permanencia física en territorio español»⁷⁸, ni con la posesión de cualquier documento administrativo⁷⁹ acreditativo de la estancia en tierras españolas. Lo exigido por el Código Civil es que el interesado tenga residencia legal. Con este adjetivo, legal, se está delimitando normativamente el tipo de residencia habilitante para solicitar la nacionalidad, habiendo establecido con claridad los tribunales que residencia legal se refiere a la situación amparada por un permiso o autorización de residencia, no siendo computable a efectos de adquisición de la nacionalidad por residencia aquellas situaciones de estudios por muy prolongadas que estas sean⁸⁰ o cualquier otro tipo de permanencia en territorio español. Es decir, la residencia legal válida para este modo de adquisición de la

⁷⁵ No basta con estar casado, para evitar los fraudes de los llamados matrimonios de complacencia.

⁷⁶ Se busca «asegurar la efectividad del vínculo con nuestro país en el momento del fallecimiento del cónyuge» (Azcárraga Monzonís *et al.*, 2018: 48)

⁷⁷ Para resolver el problema sobrevenido de los descendientes de españoles de origen que no hubieran podido adquirir la nacionalidad española por aplicación del *ius sanguinis* (Azcárraga Monzonís *et al.*, 2018: 48)

⁷⁸ STS, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª, de 18-7-2016 –rec. 1606/2015- (ROJ 3718/2016), en su FJ Segundo, *in fine*.

⁷⁹ La simple posesión de una cédula de inscripción otorgada por las autoridades españolas no sustituye a la autorización de residencia exigida para acreditar el requisito de la residencia legal a efectos de adquisición de nacionalidad por residencia (STS, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª, de 28-11-2011 -rec. 510/2009- (ROJ 8062/2011).

⁸⁰ Los estudiantes no tienen autorización de residencia (art. 30 bis LO 4/2000, de 11 de enero, de los derechos de los extranjeros en España y su integración social sino autorización de estancia (art. 30.1 y 33 del mismo texto legal).

nacionalidad será únicamente la que se haya obtenido de conformidad con las leyes de extranjería que en cada momento estén vigentes en nuestro país⁸¹.

En cuanto a la continuidad de la residencia legal, la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha señalado que cabe ausentarse esporádicamente del territorio nacional durante cortos lapsos de tiempo por motivo de residencia temporal en el extranjero o por viajes cortos al extranjero. En estos supuestos concretos, no se considerará interrumpida la continuidad de la residencia en España a efectos de la naturalización⁸². No obstante lo cual, el Tribunal Supremo español ha considerado que, ante la falta de fijación por la ley del límite de duración y frecuencia de los períodos de ausencia del territorio nacional, debe realizarse una interpretación y aplicación restrictiva y ponderada bajo las perspectivas de la accidentalidad y no frecuencia en su realización, brevedad de la duración y justificación de los motivos, en evitación del fraude de ley⁸³.

Otra circunstancia que pudiera afectar a la continuidad de la residencia legal en España sería la tardanza en solicitar la renovación de la autorización de residencia (la residencia temporal puede serlo por 1 o 2 años y la residencia permanente por 5 o 10 años). El Tribunal Supremo ha indicado al respecto que cabe también interpretar de forma flexible este requisito de la continuidad, en el sentido de que, en determinadas circunstancias –tales como largos períodos de residencia legal previa a la solicitud de nacionalidad o situaciones de enfermedad–, el mero retraso en la renovación no es suficiente para considerar incumplido el requisito⁸⁴. La Dirección General de los Registros y del Notariado ha venido exigiendo más restrictivamente que el Tribunal Supremo la efectividad de la residencia, llegando a veces a pedir que la continuidad y la inmediatez sean verificadas hasta la terminación del expediente (Álvarez Rodríguez, 2013: 136)

⁸¹ Así, por ejemplo, la reciente Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso (Sec. 5ª) de 16-12-2020 -rec. 2169/2019- (ROJ 3828/2020) vuelve a recordar en su FJ Tercero que «La residencia legal implica la permanencia en el territorio español amparada en el régimen de autorizaciones que regula la legislación de extranjería, Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en su Reglamento de ejecución aprobado por Real Decreto 557/2011, de 20 de abril». El Tribunal Supremo se ha manifestado en numerosas ocasiones al respecto (STS, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª, de 18-7-2016 –rec. 1606/2015- (ROJ 3718/2016) con cita de otras más antiguas).

⁸² El requisito de la continuidad y efectividad de la residencia a efectos de la nacionalidad supone, como expresa la STS de 26-05-2010 - rec. 111/2007 (TOL 1.875.104) «la vinculación al territorio en cuanto al medio de vida, desarrollo de las relaciones personales, familiares, sociales, administrativas y demás que conforman el régimen de vida del interesado», lo que «no se desvirtúa por la residencia temporal o viajes al extranjero por distintas circunstancias de trabajo, estudios u otras similares que no alteran la vinculación con el territorio nacional en los términos antes expuestos» y que «el carácter efectivo de la residencia ha de justificarse por el solicitante». En similar sentido, señalaba también la STS de 23-11-2000, Sala Tercera, Secc. 6ª rec. 9058/1996- TOL 1.717.155) que «la no presencia física ocasional y por razones justificadas del territorio español no presupone el incumplimiento del requisito de residencia continuada siempre que no se traslade la residencia y por ende el domicilio fuera del territorio español», haciendo referencia el caso concreto a la ausencia del territorio nacional debida a enfermedad del padre del solicitante de nacionalidad al que visitó en su país de origen y otra ausencia cuando tuvo lugar el fallecimiento de aquel.

⁸³ STS de 19-09-1988, Sala Primera, Secc. 1ª (TOL 1.735.964), estima el recurso de casación del Abogado del Estado, rechazando la concesión de la nacionalidad por residencia, por cuanto, en el período de diez años de residencia legal en España se ausentó del territorio español un total de 513 días (un año, cuatro meses y veintiocho días) en varios momentos temporales, no estando justificadas algunas de dichas.

⁸⁴ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª, de 03-05-2016 -rec. 295/2015- (ROJ 1977/2016), con cita de sentencias más antiguas (STS 25 de enero de 2005 (recurso 4974/2001), 24 de enero de 2006 (recurso 144/2002), 14 de noviembre de 2008 (recurso 4976/2004 y 28 de noviembre de 2014 (recurso 4845/2012)).

La residencia legal ha de mantenerse tanto durante el tiempo previo a la solicitud como en el propio momento de la solicitud, de ahí que el Código civil diga literalmente en el art. 22.3 que la residencia legal «habrá de ser» continuada e «inmediatamente» anterior a la petición. En este sentido, la jurisprudencia reiterada viene estableciendo que el plazo ha de estar completado inmediatamente antes de la petición y ello «con independencia de las vicisitudes que el procedimiento para la concesión pueda propiciar en relación a dicha exigencia»⁸⁵ porque la expresión de que la residencia legal sea inmediatamente anterior a la petición de ningún modo puede calificarse de concepto jurídico indeterminado⁸⁶ ni considerarse ambiguo.

3.2.2 La buena conducta cívica.

Teniendo naturaleza de concepto jurídico indeterminado, el requisito de buena conducta cívica ha sido ampliamente interpretado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (también son esclarecedoras las sentencias dictadas por la Audiencia Nacional, así como por diferentes resoluciones de la –antes llamada– Dirección General de Registros y del Notariado). El Tribunal Supremo ha establecido que:

la buena conducta cívica «se integra por la apreciación singular del interés público conforme a unos criterios, preferentemente políticos marcados explícita o implícitamente por el legislador, siendo exigible al sujeto solicitante, a consecuencia del *plus* que contiene el acto de su otorgamiento enmarcable dentro de los “actos favorables al administrado, un comportamiento o conducta que ni siquiera por vía indiciaria pudiera cuestionar el concepto de bondad que el precepto salvaguarda, como exigencia específica determinante de la concesión de la nacionalidad española»⁸⁷.

Es este un requisito configurado para proteger el interés público. Debe ser concretado y probado por el interesado en el expediente de nacionalidad (Art. 22.4 CC). Por ello, no bastará con que el solicitante demuestre documentalmente la ausencia de antecedentes penales o policiales o que los existentes estén cancelados, sino que lo que se le exige es acreditar positivamente que su conducta en la convivencia cotidiana haya sido durante el tiempo de la residencia legal en nuestro país, e incluso antes (si permaneció un tiempo en España sin autorización de residencia), conforme a las normas de convivencia cívica, esto es, con los principios y valores cívicos de la comunidad en la que está integrado. Y ello porque no hay una presunción legal de buena conducta cívica de la que disfrutarían todas las personas en territorio español. De esta manera, para los solicitantes mayores de edad, el hecho de que unos iniciales antecedentes penales o policiales hayan sido cancelados no excluye la falta de cumplimiento del requisito de buena conducta cívica y han de probar con un hecho positivo la concurrencia de la

⁸⁵ Entre otras, Sentencia del Tribunal Supremo, Sección Sexta, de 10 de febrero de 2015 -recurso 3025/2012- (TOL4.719.517).

⁸⁶ «...una cosa o es inmediatamente anterior a otra o no lo es, sin que a este respecto quepan zonas grises o de incertidumbre», STS 11-05-2010, Sala Tercera, Secc. 6ª –rec.1078/2007 (TOL 1.860.263)); «sin que, consiguientemente, el tiempo que no se haya cumplido antes de la solicitud pueda completarse durante la tramitación del expediente (Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso, (Sec. 5ª) de 16-12-2020 -rec. 2169/2019- (ROJ 3828/2020).

⁸⁷ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Secc. 5ª), de 19-07-2017 –rec. 17/2016- (ROJ3073/2017), Fundamento Jurídico Cuarto.

buena conducta cívica⁸⁸. El órgano decisor, por ello, tendrá que realizar una ponderación global de todas las circunstancias concurrentes para verificar si concurre o no el cumplimiento de la buena conducta cívica en cada caso concreto, en atención a las pruebas aportadas por el solicitante y las que haya podido recabar de oficio el órgano instructor del expediente⁸⁹.

3.2.3 El suficiente grado de integración en la sociedad española.

También este requisito tiene naturaleza de concepto jurídico indeterminado y, dado que la integración es difícilmente medible y este concepto venía «enunciado parcamente por la norma» (La Spina, 2014: 226), fue objeto de numerosas aclaraciones por la jurisprudencia. En cualquier caso, tal como establece el art. 22.4 CC corresponde siempre al solicitante la carga de probar su suficiente grado de integración en la sociedad española, mediante la aportación de los medios de prueba que estime conducentes a demostrar tal circunstancia.

Con la publicación y entrada en vigor del RD 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (como desarrollo de la previsión normativa de la Ley 19/2015, de 13 de julio, en su Disposición final séptima), normativamente se fijan los parámetros que permitirán al extranjero acreditar su concurrencia (art. 22.4 CC) y al órgano de valoración, verificarla.

Resumidamente, con anterioridad al RD 1004/2015, se venía considerando por la jurisprudencia que el interesado no estaba suficientemente integrado cuando desconocía totalmente el idioma castellano o su conocimiento era tan rudimentario que le impedía sostener una conversación funcional sobre las cuestiones que habitualmente acaecen en la vida diaria, y ello porque el idioma castellano es necesario para entablar relaciones sociales eficaces con terceros en grado suficiente para procurar una integración efectiva en la sociedad. Por esta razón, el Tribunal Supremo ha señalado reiteradamente que el analfabetismo por sí solo no es causa de denegación de la nacionalidad, ya que la integración social no deriva exclusivamente del grado de conocimiento del idioma, sino de la armonización del régimen de vida del solicitante con los principios y valores sociales, el grado de implicación en las relaciones económicas, sociales y culturales y el arraigo familiar⁹⁰.

⁸⁸ Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso (Secc. 5ª), de 19-07-2017 –rec. 17/2016- (ROJ3073/2017), Fundamento Jurídico Cuarto. También, entre otras muchas, Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso (Sec. 5ª) de 16-12-2020 rec. 2169/2019- (ROJ 3801/2020), citando a la sentencia del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2012 (rec. 3918/2010): «requiriéndose que resulte tal prueba positiva más expresiva y convincente cuando concurren, como es el caso, actuaciones que, al margen de su trascendencia penal, son por sí mismas contrarias a la exigencia de buena conducta cívica».

⁸⁹ Informe preceptivo del Ministerio del Interior sobre la conducta y situación del interesado respecto de las obligaciones de su entrada y residencia en España, informe del Centro Nacional de Inteligencia respecto de su ámbito competencial, informes a las diferentes Administraciones Públicas que se consideren necesarios, art. 8.1y 2 RD 1004/2015 y arts. 221 y 222 Reglamento del Registro civil.

⁹⁰ Por todas, la STS de 11-2-2011, Sala Tercera, Secc. 6ª –rec.1306/2007 (ROJ585/2011), donde el solicitante no es capaz de escribir ni leer en español correctamente, pero ha obtenido en España su permiso de conducir y trabaja desde hace años como vendedor ambulante, desenvolviéndose correctamente con proveedores y clientes.

Igualmente se exigía por el Tribunal Supremo que el extranjero solicitante tuviera asumidos los principios y valores fundamentales del ordenamiento jurídico español. Por ello, por ejemplo, se ha venido denegando reiteradamente la nacionalidad española por residencia a aquellos extranjeros en los que no se demuestra un rechazo real a la poligamia⁹¹.

Del mismo modo, debía acreditarse un conocimiento suficiente de la cultura española⁹². Hasta la entrada en vigor del RD 1004/2015 –como desarrollo reglamentario de la previsión contenida en la Ley 19/2015⁹³–, eran los encargados de los distintos Registros civiles los que verificaban tanto el conocimiento suficiente del idioma castellano como el de la cultura española (a veces, con entrevistas, pero la mayoría de las veces con la presentación al candidato de un cuestionario de preguntas escritas con varias respuestas sobre historia, geografía, instituciones básicas del Estado español, derechos fundamentales, política, cuestiones económicas, deportivas, artísticas, gastronómicas, etc.). El problema que se producía en la práctica era el diferente grado de dificultad de las preguntas a responder por los candidatos a la nacionalidad por residencia según el Registro Civil en que debieran tramitar su solicitud.

A partir del RD 1004/2015, se ha concretado reglamentariamente las pruebas objetivas que deben presentar los solicitantes de nacionalidad española por residencia para acreditar el grado de integración en la sociedad española. Así, su artículo 6 especifica que se ha de poder acreditar un nivel de español correspondiente al nivel A2 del Marco común europeo de referencia para las lenguas y la superación del examen sobre conocimiento de los valores históricos, constitucionales y socioculturales de España. Es el Instituto Cervantes el encargado de diseñar y administrar tanto las pruebas de idioma como la de conocimiento de la Constitución y la realidad social y cultural españolas⁹⁴.

⁹¹El derecho español solo reconoce la unión matrimonial monógama y la poligamia se considera contraria al orden público español por estar basada en la falta de igualdad por razón de sexo y la sumisión de las mujeres a los hombres, siendo tipificada la bigamia como delito. LA SPINA (2014:230,235) afirma, basándose en la uniformidad de la jurisprudencia y las resoluciones administrativas, que «el matrimonio polígamico es un indicativo absoluto que opera como presunción *ius tantum* y no admite prueba en contrario que no sea su inexistencia o “rastros o sombras” en el expediente administrativo».

⁹² La jurisprudencia del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional venían estableciendo que la adquisición de la nacionalidad española exige un nivel de adaptación a nuestra sociedad superior al exigible a los extranjeros residentes, puesto que pretenden ser ciudadanos españoles y difícilmente podrán jurar o prometer obediencia a la Constitución quienes desconocen los valores y principios de la sociedad de la que se pretende ser nacional. En este sentido, se confirmaba la falta de integración por desconocimiento de aspectos esenciales de la sociedad española cuando se ha podido constatar un conocimiento verdaderamente somero de la realidad socio política española, con lagunas notorias a la hora de hablar sobre las instituciones básicas del Estado, desconocer lo que son los partidos políticos, o quién es el presidente de la Comunidad autónoma en la que reside o sobre acontecimientos relevantes de la sociedad española, que pueden estar al alcance de cualquier ciudadano medio interesado en la sociedad en que se desenvuelve. Sobre estas cuestiones, la STS de 26-09-2011, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª -recurso 2208/2009- (ROJ 5936/2011) y STS de 17-10-2011, Sala de lo Contencioso, Secc. 6ª -recurso 5113/2009- (ROJ 6503/2011).

⁹³ Disposición final séptima «Procedimiento para la obtención de la nacionalidad española por residencia» de la Ley 19/2015, de 13 de julio.

⁹⁴ El Instituto Cervantes diseña y administra esta prueba, que conlleva el pago de una tasa administrativa (de 85 euros), de conformidad con el penúltimo párrafo del apartado 3 de la Disposición Final Séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio. El Instituto Cervantes deberá incluir actuaciones especiales en caso de discapacidad transitoria o permanente de la persona que concurre a la prueba, para que lo puedan hacer en condiciones de igualdad efectiva (art. 6.7 RD 1004/2015). En este sentido, el Instituto Cervantes viene confeccionando con periodicidad anual un manual para el estudio y preparación de la prueba examen

En cuanto al conocimiento mínimo del idioma español (nivel A2 del Diploma de Español como Lengua Extranjera, DELE⁹⁵), es también el Instituto Cervantes quien diseña el examen. Están exentos de la prueba de idioma español, por razones obvias, los nacionales de los países iberoamericanos cuyo idioma oficial es el español, incluido Puerto Rico, y los nacionales de Guinea Ecuatorial (Disposición final séptima, apartado 3 de la Ley 19/2015, de 13 de julio y art. 6.5 RD 1004/2015). Asimismo, podrán quedar exentos de las pruebas de validación de conocimiento del idioma español realizadas por el Instituto Cervantes, aquellos solicitantes que, previamente, aporten a dicho Instituto los certificados oficiales de los niveles básico (A2), intermedio y avanzado de las enseñanzas de español como lengua extranjera (como lo son los expedidos por las Escuelas Oficiales de Idiomas, en virtud del RD 1629/2006)⁹⁶.

En principio, tanto la prueba sobre conocimiento del idioma española como la prueba CCSE son presenciales, aunque el RD 1049/2020, de 1 de diciembre ha modificado los apartados 2 y 3 del art. 6 del RD 1004/2015 para que también puedan ser administradas a distancia utilizando medios electrónicos por la necesidad que se ha presentado ante la situación excepcional creada durante el estado de alarma para la gestión de la crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19 (según reza en la propia Exposición de motivos de este segundo Real Decreto).

No obstante todo lo anterior, no están obligados a superar ni la prueba DELE ni la prueba CCSE los menores de 18 años ni las personas con capacidad modificada judicialmente (Disposición final séptima, apartado 3, último párrafo, de la Ley 19/2015, de 13 de julio). La acreditación del requisito de suficiente grado de integración en la sociedad española debe ser realizada por los representantes legales de estos, aportando los certificados de centros de formación, residencia, acogida, atención o educación especial en los que haya estado inscrito el interesado, junto con el resto de documentación que consideren pertinente para la debida justificación. Todo ello, según establece el apartado 6 del art. 6 del RD 1004/2015 (y aclara el apartado 6 del art. 10 de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre la tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia), sin perjuicio de que de oficio se puedan requerir nuevos documentos o recabar informes oficiales, atendiendo a la edad y circunstancias

conocida como CCSE o de «conocimientos constitucionales y socioculturales de España» que, según el art. 6.1 del RD 1004/2015, abarcará los conocimientos «derivados de la configuración de España como un Estado social y democrático de Derecho [...] y del conocimiento y respeto de los principios que conforman la convivencia en la sociedad española». Este examen se viene realizando habitualmente una vez al mes en centros de todo el territorio español, autorizados para ello. La prueba objetiva consta de un 60% de preguntas relativas a la Constitución y la organización administrativa y territorial de España y un 40% de cuestiones sobre cultura, historia y sociedad españolas.

⁹⁵ Existen los siguientes niveles: A1, A2, B1, B2, C1, C2, según el Marco común europeo de referencia para las lenguas. El art. 3.2 del Real Decreto 1137/2002, de 31 de octubre, por el que se regulan los «diplomas de español como lengua extranjera (DELE)», establece que «2. El diploma de español nivel A2 acredita la capacidad del usuario de la lengua para comprender y utilizar expresiones cotidianas de uso frecuente en todo el ámbito hispánico, relacionadas casi siempre con áreas de experiencia que le sean especialmente relevantes por su inmediatez (información básica sobre sí mismo y sobre su familia, compras y lugares de interés, ocupaciones, etc.); para realizar intercambios comunicativos sencillos y directos sobre aspectos conocidos o habituales y para describir en términos sencillos aspectos de su pasado y de su entorno, así como para satisfacer cuestiones relacionadas con sus necesidades inmediatas».

⁹⁶ Disposición adicional cuarta del RD 1004/2015.

de los menores o personas con la capacidad modificada judicialmente. Este es el supuesto que afectaría a los menores extranjeros no acompañados.

3.2.4 Procedimiento.

El procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia en la actualidad tiene naturaleza propiamente administrativa (con anterioridad a la previsión contenida en la Disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio, la naturaleza era mixta –judicial y administrativa–, pues se iniciaba ante el juez-encargado de cada Registro civil y se tramitaba en la antigua Dirección General de los Registros y del Notariado –hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública–, es decir, a un órgano de la Administración General del Estado)⁹⁷. Además del carácter eminentemente administrativo del procedimiento actual, el otro gran signo distintivo es el de ser electrónica su tramitación, de manera que tanto la solicitud inicial con los documentos que se acompañen⁹⁸ –en formato electrónico–, como cualquier comunicación relativa al procedimiento habrán de efectuarse electrónicamente (Disposición final séptima, apartado 2 de la Ley 19/2015, de 13 de julio). La solicitud puede presentarse por la aplicación electrónica del Ministerio de Justicia (<https://sede.mjusticia.gob.es/es>) mediante un certificado digital (del propio interesado o de su representante legal o voluntario⁹⁹, o bien conforme a las reglas generales sobre presentación de solicitudes ante los órganos de las administraciones públicas previstas en la Ley 39/2015, de 1 de octubre¹⁰⁰(esto es, a través de las oficinas de asistencia en materia de registros de la administración, o en el registro electrónico de cualquier administración española). Por último, en la actualidad la solicitud de inicio constituye el hecho imponible de una nueva tasa, es decir, el procedimiento ha dejado de ser gratuito. De modo que, si el interesado no abona la tasa al inicio o cuando es requerido para ello, no se considerará iniciado el procedimiento sino desistido al peticionario en su solicitud¹⁰¹. Esta tasa no incluye el

⁹⁷ La nueva Ley del Registro Civil ya indicaba en su Disposición adicional tercera que «las solicitudes de adquisición de nacionalidad española por residencia se iniciarán y tramitarán por los órganos de la Administración General del Estado que determine el Gobierno mediante Real Decreto». Recuérdese que el acto administrativo de concesión corresponde al Ministro de Justicia (art. 21.2 Cc.)

⁹⁸ Art. 5 RD 1004/2015 y Anexo de la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre. Siempre es exigido el pasaporte, el certificado de nacimiento legalizado y con traducción jurada en su caso y, para los mayores de edad, certificado de antecedentes penales del país de origen legalizado y con traducción jurada, en su caso. Para los refugiados y apátridas, se puede sustituir lo anterior por la documentación expedida por el Ministerio del Interior que acredite su condición, pudiendo presentar el pasaporte azul de la Convención de Ginebra de 1951 si lo ostentan.

⁹⁹ También a través de un profesional perteneciente a los colectivos profesionales con los que el Ministerio de Justicia firme el correspondiente Convenio de Colaboración. Hasta ahora lo ha hecho con el Consejo General de Colegios de Gestores Administrativos de España, Consejo General de Procuradores de España y Consejo General de la Abogacía Española.

¹⁰⁰ Véase art. 16 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. La disposición transitoria tercera del RD 1004/2015, permitió la presentación en papel de solicitud y documentos hasta el 30 de junio de 2017. Por otro lado, aun siendo la presentación electrónica, cabe designar un lugar físico para que se practique la notificación una vez resuelto el expediente (art. 66.1.b) Ley 39/2015).

¹⁰¹ En el año 2020 el importe de esta tasa es de 101 euros. La creación de esta tasa fue realizada por el apartado 4 de la Disposición final séptima de la Ley 19/2015, de 13 de julio.

coste de las pruebas de examen DELE ni CCSE, cuyos importes se rigen por la normativa propia del Instituto Cervantes¹⁰².

El plazo para resolver y notificar la resolución administrativa se mantiene en el año (art. 11.3 RD 1004/2015¹⁰³), aunque en la práctica es raro que la resolución de concesión o denegación se produzca antes del año, puesto que la media de duración del procedimiento hasta la resolución supera con creces este período de tiempo, siendo lo habitual, incluso desde antes de la entrada en vigor del RD 1004/2015, una media de dos o tres años¹⁰⁴. Para agilizar la tramitación de estos expedientes retrasados, por parte del Ministerio de Justicia se han ido implementando varias Encomiendas de Gestión y Planes de Choque¹⁰⁵.

El indicado reglamento ha sido completado con la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, sobre tramitación de los procedimientos de concesión de la nacionalidad española por residencia (BOE 11-10-2016).

El presentador de la solicitud –sea el interesado, un apoderado o un representante voluntario– deberá firmar digitalmente todos los documentos mediante un certificado electrónico reconocido¹⁰⁶, tal como se exige por la propia aplicación al final de la presentación, generándose una constancia documental en formato electrónico con la fecha, hora y número de registro de entrada de la solicitud presentada telemáticamente¹⁰⁷.

¹⁰² Ver Disposición adicional primera «Pago de tasas» del RD 1004/2015. La tasa correspondiente a la nacionalidad por residencia es la del modelo 790-26 del Ministerio de Justicia.

¹⁰³ Art 11.3 RD 1004/2015: «El procedimiento deberá ser resuelto y notificado en el plazo máximo de un año desde de que la solicitud haya tenido entrada en la Dirección General de los Registros y del Notariado. Transcurrido el plazo aludido sin que haya recaído resolución expresa, se entenderán desestimadas las solicitudes formuladas por los interesados». En la anterior regulación, se establecía también el plazo máximo de un año «desde que hubieran tenido entrada en el órgano competente para resolver», siendo igualmente negativo el silencio (D. Ad.1ª Ley 36/2002, de 8 de octubre, de modificación del Código Civil en materia de nacionalidad), justificándose en la Exposición de Motivos el sentido del silencio «en consideración a los efectos perjudiciales que la solución contraria habría de tener».

¹⁰⁴ Según informa el Defensor del Pueblo (Defensor del Pueblo, 2020b), a 31 de enero de 2020, existía un número total de expedientes de nacionalidad por residencia pendientes de resolución en número de aproximadamente 291.000 (100 del año 2014, 134 del año 2011, 739 del año 2012, 1.279 del año 2013, 4.809 del año 2014, 23.055 del año 2015, 60.377 del año 2016, 71.092 del año 2017, 56.192 del año 2018, 64.210 del año 2019), siendo las causas diversas según explicó el Ministerio de Justicia como que los Registros Civiles que con la anterior regulación debían recoger las solicitudes se demoraban en remitirlos ya instruidos a la Dirección General de los Registros y del Notariado, que las solicitudes presentadas en papel hayan tardado mucho en ser digitalizadas en la Dirección General, así como el retraso en realizar el tratamiento previo de los datos en la Dirección General de los expedientes presentados en formato digital (pdf) desde la entrada en vigor del RD 1004/2015.

¹⁰⁵ Encomienda de gestión suscrita entre el Colegio de Registradores de la Propiedad, Mercantiles y de Bienes Muebles de España y el Ministerio de Justicia, para la tramitación de expedientes de nacionalidad por residencia del período 2016-2019 (BOE 04-06-2019) para los expedientes que hayan sido recibidos en la DGRN desde el 1 de enero de 2016 hasta el 30 de junio de 2019, además de otros casi siete mil pendientes de 2015. Previamente se habían suscrito encomiendas el 3 de agosto de 2016 y 20 de septiembre de 2017. No obstante, ante el retraso acumulado se prevé un nuevo Plan de Choque de Nacionalidad a implementar en el año 2021 (Defensor del Pueblo, 2020b).

¹⁰⁶ Art. 5.4 RD 1004/2015. En el caso de que sean obligatorias varias firmas en un documento, como es el caso en la propia solicitud de nacionalidad para mayores de 14 años, que debe ir firmada por el menor mayor de 14 años y por sus representantes legales, se exige que «una de ellas será electrónica y las demás serán manuscritas y escaneadas en el propio documento».

¹⁰⁷ Art.4.1 RD 1004/2015.

La instrucción del procedimiento se hace por la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, pudiendo recabar de oficio cuantos informes y documentos considere necesarios para la verificación del cumplimiento de los requisitos del Código Civil –como se expuso antes, respecto a la conducta cívica y entrada y residencia en España–. Del mismo modo, los interesados pueden ser requeridos –telemáticamente, salvo que expresamente no se hubieran consentido las comunicaciones telemáticas–¹⁰⁸ para aportar documentos a fin de subsanar la solicitud, pudiendo igualmente mejorar la solicitud los propios interesados por sí o por sus representantes con documentos presentados a iniciativa propia¹⁰⁹.

Es el Ministro de Justicia, tal como establece el Código Civil, quien dicta la resolución concediendo o denegando la nacionalidad por residencia, tras recibir la propuesta de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Esta resolución será notificada al interesado o su representante mediante, preferentemente, notificación en la sede electrónica o por cualquier otra modalidad de notificación telemática fehaciente¹¹⁰.

La resolución del procedimiento debe indicar siempre los recursos que caben contra ella (recurso administrativo de reposición en el plazo de un mes desde la notificación¹¹¹ o bien recurso contencioso-administrativo en el plazo máximo de dos meses ante la Audiencia Nacional)¹¹².

Además, atendiendo a que la inscripción en el Registro Civil de la nacionalidad de las personas es un acto constitutivo (puesto que la nacionalidad es un elemento del estado civil), la propia resolución de concesión debe reflejar dos condiciones:

- a) la primera, que el interesado haya continuado cumpliendo el requisito de la buena conducta cívica hasta el momento de la inscripción (art. 11.4, pfo. 2º y art. 12.1 RD 1004/2015)¹¹³; y
- b) la segunda, que el interesado (o su representante si es menor o con la capacidad modificada judicialmente) debe solicitar dicha inscripción de conformidad con el art. 23 del Código Civil, en el plazo máximo de 180 días desde el día siguiente de la notificación, ante el encargado del Registro Civil de su domicilio; y si es mayor de 14 años y capaz para prestar una declaración deberá

¹⁰⁸ Art. 3.2 RD 1004/2015.

¹⁰⁹ Art. 10 RD 1004/2015. La falta de cumplimiento del requerimiento en el plazo de tres meses tendrá como efecto tener por desistido de su solicitud al interesado.

¹¹⁰ Art. 11.4 RD 1004/2015.

¹¹¹ Art. 14 RD 1004/2015 y art. 123 y 124 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

¹¹² Art. 22.5 Cc, Art. 46.1 y 4 y art. 11.1.a) Ley 29/1998, de 13 de Julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa

¹¹³ De este modo queda reflejado, de modo inequívoco, normativamente que no podrá adquirir la nacionalidad española aquel extranjero que, aun habiendo obtenido resolución de concesión, haya quebrantado su obligación de buena conducta cívica. El art. 12.1, pfo 1º RD 1004/2015 señala que desde la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se remitirá al Registro Civil «toda evidencia de la que tenga conocimiento acerca del incumplimiento del requisito de buena conducta cívica posterior a la resolución de concesión de la nacionalidad». Esta evidencia habrá sido previamente notificada al interesado para que pueda alegar lo que le considere oportuno. Si las alegaciones no prosperan el órgano competente declarará «la ineficacia del acto de concesión fundada en razones de orden público, y en la que constarán expresamente los hechos en los que se basa la denegación», impidiendo de este modo la inscripción registral de la nacionalidad.

jurar o prometer por sí fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución y las leyes y renunciar a su anterior nacionalidad –salvo que sea natural de los países iberoamericanos–, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, o sea sefardí originario de España.

Es decir, si no se cumplen estas dos condiciones la resolución de concesión de nacionalidad española por residencia no será eficaz (art. 12 RD 1004/2015).

Por último, señalar que, dado que el procedimiento es hasta su conclusión telemático, el Encargado del Registro Civil puede solicitar el cotejo de los documentos originales aportados por el interesado al expediente electrónico (art. 12.2 RD 1004/2015). En la práctica esto se produce respecto al pasaporte y tarjeta de identidad de extranjero, al certificado de nacimiento y los antecedentes penales (salvo que conste que se haya acreditado anteriormente la autenticidad de los documentos aportados, como sucedería por ejemplo en aquellos supuestos en que la solicitud de nacionalidad y la aportación de documentos se hubiera realizado en base a un convenio de colaboración con un colegio profesional, puesto que, en estos convenios, se recoge la obligación del cotejo de los originales).

3.3 LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y LA NACIONALIDAD POR RESIDENCIA DEL ART. 22.2.C) DEL CÓDIGO CIVIL.

En atención a todo lo que se ha expuesto precedentemente, debemos recordar que el supuesto del artículo 22.2.c) del Código Civil –introducido en el Código civil mediante la Ley 18/1990–¹¹⁴ supone una vía de acceso a la nacionalidad española por residencia (nacionalidad no originaria), reduciéndose el período de tiempo de residencia legal y continuada en España en relación con el supuesto general (un año de residencia legal en vez de diez), y ello al tener en cuenta como motivo esencial la sujeción del extranjero a tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos.

Según Carrascosa González (Carrascosa González y Sánchez Jiménez, 2002: 30), esta vía de acceso a la nacionalidad española comprende «todo tipo de formas legales, previstas en el Derecho español, relativas a guarda de menores, y en concreto, la tutela y curatela ordinarias (art. 215 CC), la tutela automática de entidades públicas (art. 299 CC) y el acogimiento familiar (art. 173 CC)», estando «excluidas, sin embargo, la guarda de hecho y el defensor judicial, que se suele encargar de la protección del sujeto». Del mismo modo, en opinión de este autor cabría también «que la forma legal de guarda se haya constituido en el extranjero».

3.3.1 Sujeción a tutela del Menor Extranjero No Acompañado.

Como señalan todas las voces autorizadas (UNICEF, ACNUR, OIM, FRA, Parlamento Europeo, etc.) y así se reconoce en nuestra legislación nacional (art. 10.3 LOPJM), los menores extranjeros no acompañados pertenecen a los grupos de menores

¹¹⁴ Ley 18/1990, de 17 de diciembre, sobre reforma del Código civil en materia de nacionalidad (BOE de 18-12-1990).

«especialmente vulnerables». Dicha situación o condición de especial vulnerabilidad, se manifiesta por encontrarse –jurídicamente hablando– en total desprotección de sus necesidades, afectando «no solo a la esfera física sino, fundamentalmente a sus esferas psicológica y emocional», como destacaban los defensores del pueblo de España en su 34ª Jornadas de coordinación de 2019 (Defensor del Pueblo, 2019: 14).

La legislación española define la más grave de las situaciones de desprotección en la que puede verse inmerso un menor, esto es, la situación de desamparo, la cual obliga a las autoridades administrativas competentes por ministerio de la ley a asumir la tutela del menor, quedando en suspenso la patria potestad o la tutela ordinaria de quienes venían ostentándola hasta la fecha. Esto se haya regulado en el art. 172 del Código civil, así como en la LOPJM. En este sentido, el vigente art. 18 LOPJM, ampliando el concepto del art. 172 CC.¹¹⁵, establece en su apartado 2 que debe entenderse situación de desamparo cuando se dé alguna de las circunstancias que ahí se enumeran y que esta/s tengan la «suficiente gravedad» y supongan «una amenaza para la integridad física o mental del menor», ponderadas bajo los principios de necesidad y proporcionalidad.

La primera de las circunstancias enumeradas en el art. 18.2 LOPJM es la que afecta sin excepción a todos los menores extranjeros no acompañados que se hallan en territorio español:

«a) El abandono del menor, bien porque falten las personas a las que por ley corresponde el ejercicio de la guarda, o bien porque éstas no quieran o no puedan ejercerla»

Los menores extranjeros no acompañados están solos en España sin sus padres o sin los familiares que por ley o costumbre de su país de origen tengan encomendado el ejercicio de la guarda, por ello estos menores se encuentran técnicamente en situación de abandono, y en este sentido, su soledad, indefensión y falta de representantes legales les hace acreedores de la máxima protección del Estado español (a través de las comunidades autónomas que han asumido la protección de la infancia en sus Estatutos de Autonomía) con la figura de la tutela (o provisionalmente con la de guarda). También puede considerarse que estos menores se encuentran en grave «riesgo para la vida, salud e integridad física» (art. 18.2.b) LOPJM), puesto que no tienen a nadie que les dé alimento, habitación, protección de su salud física. Del mismo modo, considero que estos menores tienen un grave riesgo para su «salud mental, su integridad moral y el desarrollo de su personalidad debido a [...] la falta de atención grave y crónica de sus necesidades afectivas o educativas por parte de sus progenitores, tutores o guardadores» (art. 18.2.d) LOPJM), ya que el hecho de que hayan arriesgado su vida viajando desde lugares lejanos de África, cruzando el Estrecho de Gibraltar en patera o arribado a Canarias en cayuco al amparo de las mafias de migrantes, o llegado a Ceuta o Melilla ocultos en un camión u otro vehículo, como mínimo este hecho va a tener repercusiones psicológicas, si no estrés postraumático, que deben ser tratados por

¹¹⁵ Art. 172.1 CC: «1. (...) Se considera como situación de desamparo la que se produce de hecho a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material».

especialistas pues el riesgo real de afectación a su salud psíquica es más que evidente. Por otro lado, si estas arriesgadas experiencias migratorias han sido favorecidas o animadas por sus progenitores o familiares cercanos, no cabe duda de que en sus países de origen no eran correctamente atendidos ni guiados por sus padres o tutores, de modo que en sus propios países de origen ya se encontrarían en situación de desamparo. En definitiva, el menor extranjero no acompañado se encuentra privado de la necesaria asistencia moral o material de la que habla el art. 172 CC al describir la situación de desamparo.

Por otro lado, también se encontrarán en situación de desamparo y deberá asumir su tutela la Comunidad autónoma, aun cuando en puridad no serían menores extranjeros no acompañados si se detecta que sus padres o tutores legales los inducen a la mendicidad, a la delincuencia o a la prostitución o cualquier otra explotación de similar naturaleza o gravedad (art. 18.2.g LOPJM).

En resumen, ante la ausencia de adultos legalmente responsables de su familia que los estén acompañando y velando por su interés superior (responsabilidad en el sentido expuesto en el capítulo 1 de esta investigación), los poderes públicos españoles deben ofrecer a estos niños y adolescentes extranjeros la protección integral que predica el art. 39.2 CE.

En la práctica, una vez acreditado de forma indubitada que el niño o adolescente es menor de edad (a través de la documentación de su país de origen, como señala el TS, o por ser evidente por su aspecto que es menor de 18 años) o bien a través del procedimiento preprocesal de determinación de edad (que se lleva a cabo por orden del Ministerio Fiscal¹¹⁶, fundamentalmente en base a pruebas radiológicas –a pesar de los reiterados pronunciamientos en contra de España del Comité de Derechos del Niño en relación a la falta de garantías de dicho procedimiento y la vulneración de la CDN¹¹⁷- y concluye con un decreto que determina con presunción *iuris tantum* la edad, demorándose en ocasiones varios meses), los menores extranjeros no acompañados pasan a tener reconocida administrativamente su situación de desamparo y, con ello, la comunidad autónoma en cuyo territorio se encuentra asumen la tutela del mismo por ministerio de la ley mediante la correspondiente resolución administrativa (art. 12.1, art. 18.1 LOPJM, art.172 CC).

Esta declaración de desamparo podría también realizarse por las entidades públicas de protección de menores por procedimiento de urgencia por ser palmaria su situación de desamparo (según art.18 LOPJM), aun sin tener toda la documentación necesaria para la resolución definitiva. Sin embargo, aun siendo lo deseable, esto es inhabitual y no se

¹¹⁶ 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 del Ministerio de la Presidencia (BOE 16-10-2014)

¹¹⁷ Dictamen 16/2017 (31-05-2019) A.L. contra España (CRC/C/81/D/16/2017); Dictamen 22/2017 (31-05-2019) J.A.B. contra España (CR,C/C/81/D/22/2017); Dictamen 14/2017 (14-08-2019) A.D. contra España (CRC/C/80/D/14/2017); Dictamen 17/2017 (18-09-2019) M.T. contra España (CRC/C/82/D/17/2017); Dictamen 27/2017 (18-09-2019) R.K. contra España (CRC/C/82/D/27/2017); Dictamen 25/2017 (02-03-2020) H.B. contra España (CRC/C/83/D/25/2017); Dictamen 21/2017 (06-02-2020) A.D. contra España (CRD/C/83/D/21/2017); Dictamen 26/2017 (06-10-2020) M.B.S. contra España (CRC/C/85/D/26/2017); Dictamen 28/2017 (06-10-2020) M.B. contra España (CRC/C/85/D/28/2017); Dictamen 76/2019 (15-02-2021) R.Y.S contra España (CRC/C/86/D/76/2019), todas ellas defendidas por la Fundación Raíces.

asumen tutelas de menores extranjeros no acompañados por la vía de urgencia salvo en raras ocasiones¹¹⁸. Esta tardanza en la declaración de desamparo, impide iniciar con prontitud los trámites para la documentación del menor en España (y con ello, el inicio del cómputo de los plazos para la futura solicitud de la nacionalidad española por residencia). Normalmente, las entidades tutelares autonómicas mantienen a los menores extranjeros en situación de guarda provisional –que genera una mayor inseguridad jurídica para el menor– hasta el dictado del decreto de determinación de edad del Fiscal. Sin embargo, coincido con García García (2017: 188) en que «la duración del procedimiento para la determinación de la edad no puede ser un obstáculo para que no pudiera ser declarado el presunto menor en desamparo». En mi opinión, lo jurídicamente lo correcto sería tener al presunto menor extranjero como menor de edad hasta tanto se determine su edad (art. 12.4 LOPJM: «cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad de una persona, será considerada menor de edad a los efectos de lo previsto en esta ley, en tanto se determina su edad») y declarar de forma inmediata la situación de desamparo y la asunción de tutela (art. 18 LOPJM) para evitar vulneración de derechos de esta persona. Si posteriormente se estableciera la mayoría de edad de quien se presumía menor, la propia Entidad pública tutelar está facultada para cesar la tutela por dicha causa (art. 172.5 CC) pues la mayoría de edad es causa de extinción de la tutela (art. 276 CC).

Respecto al requisito de sujeción a tutela, acogimiento o guarda del menor extranjero no acompañado por ciudadano o institución españoles, para la adquisición de la nacionalidad española es preciso que esta tutela, acogimiento o guarda haya tenido una duración mínima de dos años consecutivos cumplidos a la fecha de la solicitud de nacionalidad española por residencia, aun cuando se mantenga dicha situación.

Este requisito temporal es ineludible, por lo que si la administración autonómica que tiene encomendada la protección del menor extranjero se demora en realizar la declaración de desamparo (por ejemplo, por considerar que no tiene toda la documentación original del menor, o por falta de personal o sobrecarga de trabajo) y

¹¹⁸ Inicialmente, desde que es detectado un menor extranjero no acompañado, según establece el art. 35.3 LOEx, debe ser puesto a disposición de los servicios de protección de la Comunidad autónoma donde se halle que deberán proporcionarle la asistencia que necesite (la llamada «atención inmediata» del art. 14 LOPJM), mientras se investigan sus circunstancias y se determina formalmente la situación de *desamparo*, pudiendo en ese lapso de tiempo asumir la guarda provisional prevista en art. 172 bis del Código civil, la cual debería documentarse mediante resolución administrativa –o judicial– motivada. Sobre las «disfunciones» que se producen en demasiadas ocasiones durante el período de atención inmediata de los menores extranjeros no acompañados por las CC.AA. (falta de dictado de resolución administrativa, exceso de tiempo en guarda provisional sin declaración de desamparo, indeterminación del representante legal de dicho menor, etc.) ver García García (2017: 184-192) y Moreno-Torres Sánchez (2010: 98). También los Defensores del pueblo de España en 2019 señalaron diversas *desviaciones* en el modo en que se viene realizando la acogida inmediata por parte de las autoridades autonómicas, reiterando que esta primera acogida debe ser «integral y especializada» y «no puede quedar limitada al ingreso en un centro de emergencia o de primera acogida» sino que «debe garantizar de manera activa los derechos de los menores durante dicha primera fase en tanto se determina la edad o se hace efectiva la tutela»; recomendando al Estado la determinación de criterios de calidad que garanticen siempre y en todo momento los derechos de los niños y adolescentes, así como la definición detallada de los procesos, recursos y actuaciones que conforman la atención inmediata; y recomendando, entre otras, a las Comunidades autónomas «el deber legal que les incumbe de proceder a la tutela de los menores extranjeros no acompañados (...) sin prolongar la guarda de hecho más allá del tiempo estrictamente necesario para su identificación y constatar la situación de desamparo, el cual no superará en ningún caso tres meses» (Defensor del Pueblo, 2019:14, 18-19).

con ello la asunción de la tutela, puede perjudicar gravemente las legítimas posibilidades del menor a solicitar la nacionalidad española por esta vía. Y ello porque, como veremos a continuación, si no se encuentra dictada la resolución de asunción de tutela por parte de la comunidad autónoma, la administración de extranjería (estatal) no emitirá a su vez la resolución acreditativa de la residencia legal en España de este menor, y sin dicha resolución administrativa de residencia no se podrá optar nunca a la nacionalidad por residencia, por más que el menor haya estado más de dos años en centros de atención a la infancia españoles como menor extranjero no acompañado.

3.3.2. Residencia previa, buena conducta cívica y grado de integración en la sociedad española.

En relación con los requisitos generales que han de concurrir en estos menores no acompañados para que les sea concedida la nacionalidad por residencia de este modo, hemos de señalar como relevante:

Primero.- Requisito de la residencia legal por período de un año, continuada e inmediatamente anterior a la petición:

1. La razón de ser de este plazo reducido de un año de residencia previa es la consideración de que encontrarse (o haberse encontrado) bajo la tutela, guarda o acogimiento de un nacional español o de una institución española durante dos años otorga una conexión fuerte con España, aunque sea más débil que la que tienen aquellos menores que han estado sujetos a la patria potestad de un español. Por ello, los primeros, si desean ser españoles deben tener residencia legal en España previamente (art. 22.2.c) CC) y los segundos no la requieren y podrán adquirir la nacionalidad española por opción (art. 20.1.a) CC) manifestando su voluntad ante el encargado del Registro civil consular del país en el que residan¹¹⁹.

Igualmente, se pretende beneficiar el interés superior del menor tutelado –o en guarda o acogimiento– con la máxima integración que puede ofrecerle el ordenamiento jurídico español, que es otorgarle la propia nacionalidad.

Como se ha señalado más arriba, el supuesto de nacionalidad por residencia del art. 22.2.c) del Código Civil es una innovación de la Ley 18/1990. Con esta ley, la situación de encontrarse bajo la tutela de un ciudadano español pasa a ser un presupuesto de nacionalidad por residencia –dejan de ser un supuesto de nacionalidad por opción-. Asimismo, se amplía este nuevo caso de nacionalidad por residencia a las distintas figuras de protección de menores (guarda, tutela, tutela automática de las entidades públicas y acogimiento familiar), exigiéndose que la situación de protección se prolongue por, al menos dos años consecutivos, independientemente de que se mantenga el

¹¹⁹ Así la propia Exposición de motivos de la Ley 18/1990, de 17 de diciembre señala: «En la regulación de la opción se mantiene, como uno de los presupuestos para su ejercicio, el caso de quien este o haya estado sujeto a la patria potestad de un español. Una vez suprimida desde 1982 la adquisición por dependencia familiar, la sola voluntad de los interesados es el camino indicado, si se formula en ciertos plazos, para que consigan la nacionalidad española los hijos de quienes la hayan adquirido de modo sobrevenido. En cambio, no se ven motivos suficientes de conexión con España para que esa sola voluntad baste para que beneficie la opción a los sujetos a tutela de un español. Por ello, esta hipótesis pasa a integrar uno de los casos de plazo abreviado de residencia de un año en territorio español, si bien se formula con una expresión más amplia que comprende todas las formas de guarda».

extranjero o no en dicha situación cuando se realice la solicitud de nacionalidad por residencia.

2. Respecto a la residencia legal, en el sentido antes expuesto de autorización de residencia de la normativa de extranjería, en relación con los menores extranjeros no acompañados bajo la protección de instituciones españolas, surge la enorme dificultad de documentar la situación de residencia legal de estos menores (art. 35.7 LO 4/2000, de 11 de enero, de los derechos de los extranjeros en España y su integración social, y arts. 196 a 198 RD 557/2011, de 20 de abril, que aprueba su reglamento de ejecución).

La razón de esta dificultad estriba, entre otros problemas añadidos, en que para poder iniciar el trámite administrativo de petición de autorización de residencia es preciso contar con el pasaporte del menor –o en su defecto, que las autoridades españolas los documenten con una cédula de inscripción–. Como se verá más adelante, la mayoría de los menores extranjeros no acompañados llegan a España sin pasaporte y no resulta sencilla su obtención en un gran número de casos.

Si el menor extranjero no acompañado es tutelado durante dos años por las autoridades de protección a la infancia de la comunidad autónoma pero no se solicita por dichas autoridades tutelares o resulta imposible la obtención de la autorización de residencia (por ejemplo, por no tener pasaporte), aun cuando se va a considerar regular a todos los efectos la residencia de estos menores¹²⁰, acreditar documentalmente tal residencia legal por un año resultará harto difícil. Devendrá imposible si el menor alcanza la mayoría de edad sin contar con autorización de residencia, puesto que la situación de residencia legal ha de ser continuada hasta el mismo momento de la solicitud de nacionalidad.

No obstante lo cual, en mi opinión, aun cuando el menor extranjero no tutelado no tuviera «físicamente» una resolución con la autorización de residencia de la LO Extranjería (art. 35.7) porque, por ejemplo, las autoridades autonómicas tutelares no la hubieran solicitado a la administración del Estado, considero que sí podría solicitarse la nacionalidad por residencia –y obtenerse, si se cumplen el resto de requisitos– cuando el menor extranjero hubiera estado al menos dos años bajo la tutela de estas autoridades autonómicas. Y ello porque, el RD 1004/2015 no exige la presentación de la copia de la autorización de residencia o de la Tarjeta de Identidad de Extranjeros, pudiéndose autorizar que por la propia Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública se verifique el cumplimiento del requisito de residencia legal y continuada en España. Es más, el art. 8.2 del Real Decreto señala que en el expediente electrónico deberá constar el informe preceptivo del Ministerio del Interior al objeto de comprobar si el solicitante reúne los requisitos exigidos en el art. 22 del Código Civil, debiendo comprender «el juicio sobre [...] situación del extranjero respecto de las obligaciones que imponen su entrada y residencia en España».

Por ello, si se cuenta con el pasaporte del menor¹²¹, al establecer la LO 4/2000 que se considera regular y a todos los efectos la residencia de los menores tutelados en España

¹²⁰ Art. 35.7 LO 4/2000.

¹²¹ El RD 1004/2015 que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad por residencia considera documento inexcusable para iniciar el procedimiento la presentación del pasaporte completo y

por una administración pública o en virtud de resolución judicial, por cualquier otra entidad, el requisito de residencia legal se tendría que dar por cumplido¹²². Y esto porque «la ausencia de autorización de residencia no impedirá el reconocimiento y disfrute de todos los derechos que le corresponden por su condición de menor» (último inciso del art. 35.7 LO 4/2000). Entre estos derechos, se encuentra el de cambiar de nacionalidad, si atendemos a la literalidad del art. 3 de la LO 1/1996 («Los menores gozarán de los derechos que les reconoce la Constitución y los Tratados Internacionales de los que España sea parte, especialmente la Convención de Derechos del Niño de Naciones Unidas») en relación con el derecho reconocido a todos los niños en el art. 7 de la Convención de los Derechos del Niño de 1989 de adquirir una nacionalidad.

3. La continuidad de la residencia, en el caso de los menores extranjeros no acompañados bajo protección de instituciones españolas, es claro que las ausencias del territorio nacional serán en todo caso breves (por motivos variados: intercambios escolares, cuestiones administrativas ineludibles en su país de origen, etc.) y normalmente estarán acompañados por un representante de quien ostenta la tutela, guarda o acogimiento.

El problema surgirá cuando el menor no haya obtenido la acreditación documental de su autorización de residencia (ya que, como se ha dicho, el art. 35.7 LO 4/2000 considera regular la residencia de los menores tutelados por una Administración pública) y la situación de residencia regular –aun sin documentar– se transforme en irregularidad sobrevenida al alcanzar los 18 años. Es decir, en ese momento se interrumpirá la continuidad de su residencia legal.

Sobre estas cuestiones se volverá al analizar los datos estadísticos que se han obtenido sobre los menores extranjeros no acompañados.

Segundo.- Requisito de buena conducta cívica y de suficiente grado de integración en la sociedad española.

Los menores extranjeros no acompañados que soliciten la nacionalidad por residencia en virtud del art.22.2.c) del Código Civil deben cumplir y acreditar los requisitos de buena conducta cívica y de suficiente grado de integración en la sociedad española (art. 22.4 CC), como el resto de extranjeros que desean adquirir la nacionalidad española por esta vía de naturalización.

No obstante, el reglamento que regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia –como se dijo anteriormente– exime a los menores de la superación de las pruebas de idioma castellano (DELE A2) y conocimientos constitucionales y socioculturales (CCSE). Para acreditar el suficiente grado de integración en la sociedad española del art. 22.4 CC de los menores

en vigor del solicitante (art. 5.1.c). No obstante lo cual, en la actualidad se está admitiendo por el Ministerio de Justicia la presentación de pasaportes caducados de los ciudadanos venezolanos por las dificultades reales existentes para renovar dicho documento oficial tanto en Venezuela como en las delegaciones diplomáticas de ese Estado en España –y resto de Europa–.

¹²² La regularidad de la residencia de los menores extranjeros no acompañados tutelados por una Administración Pública española viene impuesta *ex lege*, como decíamos, por el art. 35.7 LO 4/2000. Y la dicción a todos los efectos no excluiría sino, al contrario, incluiría también a los efectos de la residencia legal y continuada en España para la solicitud de la nacionalidad por residencia del art. 21 y 22 del CC

extranjeros han de presentarse certificados de los centros de formación, residencia, acogida, atención o educación especial en los que hayan estado inscrito el interesado, junto con el resto de documentos justificativos que se deseen (art. 6.6 RD 1004/2015). A mayor abundamiento la Orden JUS/1625/2016, de 30 de septiembre, en su artículo 10.6 explicita que en estos certificados (obligatorios si está en edad escolar) debe constar:

- La fecha de matriculación en el centro.
- La regularidad de la asistencia al mismo.
- El grado de conocimiento de la lengua española en relación a su edad escolar.
- La existencia o no de alguna causa que pueda motivar la falta de integración del menor o sus representantes legales en la sociedad española.

Por ello, para acreditar el suficiente grado de integración en la sociedad española de un menor extranjero no acompañado, en mi opinión, habrá que hacer especial hincapié en el manejo del idioma español a fin de justificar que es operativo para comunicarse con las personas de su entorno (educadores, compañeros del colegio o instituto, compañeros de actividades deportivas y lúdicas, profesores, etc.). En este sentido serán muy válidos los certificados que se emitan desde el centro educativo y desde los centros públicos o privados en los que el menor extranjero no acompañado realice actividades en su tiempo de ocio, ya sean deportivas, artísticas, de voluntariado, etc. Del mismo modo, será esencial el informe que emita la entidad tutelar en la que debería exponer la evolución del menor desde su llegada a España, la adquisición de los valores fundamentales de la sociedad española, su integración en el centro residencial –o en su caso, familia de acogida- resaltando su adaptación/asimilación del estilo de vida en el lugar en que reside, participación en festividades locales, interés por los acontecimientos políticos, culturales, deportivos relevantes de la actualidad española en relación con la edad del menor, etc.

En cuanto al requisito de buena conducta cívica, considero que en el informe de la entidad tutelar debería también poder hacerse mención al cumplimiento por parte del menor de las normas del centro residencial, escolar, colaboración con tareas del hogar, etc. puesto que la buena conducta cívica que le es exigible a un menor extranjero debe estar acorde con la que se exige a un menor español de edad similar.

Es evidente que una eventual existencia de reseñas policiales o de sentencias dictadas por el Juzgado de Menores, no jugarán a favor del menor para la adquisición de la nacionalidad española, por cuanto hay que estar al contenido de la buena conducta cívica en la interpretación hecha por el Tribunal Supremo expuesta anteriormente y a la que ahora nos remitimos. Sin embargo, coincido con Andrés Laso (2020: 46-47) y con García Blanco (2010: 161) en que la existencia de antecedentes penales o policiales desfavorables no pueden resultar relevantes. Sostengo que el derecho del menor a cambiar de nacionalidad debe primar sobre aquellos posibles aspectos negativos de antecedentes policiales o penales, porque el interés superior de ese menor extranjero solo en España es el de lograr su plena integración –respetando su identidad cultural en el marco de los derechos humanos– y los poderes públicos españoles que atienden a su protección integral han de tomar en cuenta como criterio guía de cualquier decisión

que sobre el mismo se adopte, justamente, el de su interés superior. No puede olvidarse que el ISN es un derecho fundamental de todo niño y que ha de considerarse «primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como el privado»¹²³, por lo que este interés superior del menor primará sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir¹²⁴. En definitiva, cuando las autoridades administrativas competentes en el expediente de nacionalidad por residencia de un menor extranjero no acompañado detectaran que el mismo ha sido objeto de alguna condena como menor o sanción administrativa policial, lo que deberían ponderar –de conformidad con los criterios valorativos establecidos en el art. 2 LOPJM y la Observación General del Comité de los Derechos del Niño nº 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial– es, si el interés legítimo de protección del interés público, puede conjugarse con el derecho del menor a cambiar de nacionalidad. De modo que, si en la ponderación apareciera que no pueden compatibilizarse, deberá primar el interés superior del menor a obtener la nacionalidad española, puesto que el objetivo de acompañamiento y protección de las autoridades autonómicas que ostentan su tutela (materializado por las medidas de protección adoptadas en cada caso) no es otro que su plena integración en la sociedad española para lograr el pleno goce de sus derechos¹²⁵.

3.3.3. El procedimiento para la adquisición de nacionalidad por residencia y los menores extranjeros no acompañados.

Para la adquisición de la nacionalidad española por un menor extranjero no acompañado, será preciso que se haya producido previamente una manifestación de voluntad del interesado de querer solicitarla ante el órgano competente para su tramitación (Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública del Ministerio de Justicia). Sin tal acto de expresión de voluntad no se iniciará el procedimiento para su eventual concesión y posterior adquisición.

¹²³ Art. 2.1 LOPJM y art.3, párrafo 1 de la CDN. Véase Observación General del Comité de los Derechos del Niño nº 14 (2013), sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial (CRC/C/GC/14).

¹²⁴ Art. 2.4 LOPJM: «En caso de que no puedan respetarse todos los intereses legítimos concurrentes, deberá primar el interés superior del menor sobre cualquier otro interés legítimo que pudiera concurrir». Los derechos del niño relacionados en la CDN, a la que remite el art. 3 LOPJM expresamente para reconocer los derechos de los menores, no tienen ninguna jerarquía, sino que todos responden a ese interés superior, por lo que «ningún derecho debería verse perjudicado por una interpretación negativa del interés superior del niño» (Observación General DN nº 14 (2013) antes citada).

¹²⁵ Previamente a la asunción de la tutela –aunque también puede hacerse con posterioridad si se tienen acceso a nuevos elementos de análisis– la administración general del Estado, en el marco de lo establecido en el art. 35.5 LOEx, habrá estudiado si es posible la reunificación familiar del menor con su familia en el país de origen como solución y, si siendo posible, esta permitirá la atención de las necesidades de este niño o adolescente para su adecuado desarrollo (protección, salud, educación, nivel de vida adecuado, etc.). La Observación General del Comité de los Derechos del Niño nº 6 (2005), *Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen* (CRC/GC/2005/6) dice que «el objetivo final de regular la situación de los menores no acompañados o separados de su familia es identificar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección, tenga en cuenta las opiniones del menor y, en su caso, conducta a resolver la situación del menor no acompañado o separado de su familia» (párrafo 79). Igualmente señala con rotundidad en el párrafo 82 que «La reunión familiar en el país de origen no favorece el interés superior del menor y, por tanto, no debe procurarse cuando exista un "riesgo razonable" de que el retorno se traduzca en la violación de los derechos humanos fundamentales del menor», entre los que están, por ejemplo, si el menor es maltratado o descuidado por su familia.

Como ha señalado Cerdeira Bravo de Mansilla, «tener una u otra nacionalidad es cuestión que, también, corresponde decidir a cada cual, según sus propios deseos e intereses; y no solo según los de cada Estado. En esto, nadie puede negar que tener una u otra nacionalidad es cuestión relativa» (Cerdeira Bravo de Mansilla, 2017: 191)

Por ello, es preciso que los menores extranjeros no acompañados sean informados por las entidades tutelares de que existe la posibilidad, en determinadas circunstancias y cumpliendo los requisitos legales, de que puedan interesar el cambio de su nacionalidad de origen por la española, si así lo desean.

Esta manifestación de voluntad inicial es la que se formaliza en el modelo normalizado de solicitud de nacionalidad española por residencia aprobado por el Ministerio de Justicia. Por ello, atendiendo a la edad del menor (mayor de 14 años o menor de esta edad) y a su capacidad de obrar, van a existir dos variantes procedimentales:

a) Menor extranjero no acompañado de edad inferior a 14 años o incapaz.

En este supuesto, será precisa la autorización previa del encargado del Registro Civil del domicilio del menor tras el dictamen del Ministerio Fiscal, tal como exige el art. 21.3.c) y último párrafo de dicho art 21.3 CC y 20.2.a) CC, de modo que, si no se hubiera obtenido dicha autorización, la solicitud de nacionalidad de residencia del menor extranjero no acompañado –como la de cualquier otro menor extranjero de edad inferior a los 14 años– deberá ser inadmitida a trámite por falta de capacidad, o denegada.

Además, junto a la autorización del encargado del Registro Civil –que no puede ser denegada, ya que el propio texto del Código Civil señala que «se concederá en interés del menor»–, es preciso que la solicitud del modelo normalizado sea firmada y presentada por el representante legal de la entidad tutelar¹²⁶.

b) Menor extranjero no acompañado de edad igual o superior a 14 años.

En este caso, el menor tiene capacidad para presentar la solicitud y firmarla pero su capacidad debe ser completada por su representante legal, quien le asiste en este acto (art. 21.3.b) CC). Así en la práctica, el modelo normalizado de solicitud irá suscrito por el menor y junto a su firma deberá constar la de la persona física que represente a la entidad tutelar autonómica que ostenta su tutela¹²⁷.

En estos extremos hemos de ver que el legislador ha acogido el concepto de capacidad de obrar progresiva de los menores de edad, atendiendo al desarrollo evolutivo de estos en el ejercicio directo de sus derechos (como menciona la Exposición de Motivos de la propia LOPJM, en consonancia con la evolución del Derecho de los menores en la última parte del siglo XX, en especial desde la aprobación de la CDN en 1989). Es decir, entendiendo a los adolescentes de 14 años o edad superior como sujetos activos y con capacidad de modificar su propio medio personal y social. Y ello porque las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores deben interpretarse siempre de forma restrictiva, debiendo promover los Estados su autonomía como sujetos¹²⁸.

¹²⁶ Art. 4.3 RD 1004/2015 y art. 3 y 4 Orden JUS/1625/2016.

¹²⁷ Art. 4.3 RD 1004/2015 y art. 5 Orden JUS/1625/2016.

¹²⁸ En este sentido, ver la Observación General del Comité de los Derechos del Niño nº 20 (2016), sobre la efectividad de los derechos del niño durante la adolescencia (CRC/C/GC/20). Esta Observación General

Por ello, en mi opinión, si un menor extranjero no acompañado expresa a los profesionales de protección de la infancia que desea adquirir la nacionalidad española y estos –a través del asesoramiento jurídico especializado correspondiente– comprueban que concurren los requisitos legales para ello, tendrán la obligación de facilitarle dicha solicitud y firmar con él el inicio del procedimiento¹²⁹. No sería correcto desde un punto de vista jurídico, ni mucho menos moral o ético, que la entidad tutelar se negara a dar curso a dicha manifestación de voluntad del menor mayor de 14 años, o bien dejara de atenderla en el sentido expuesto de pedir la nacionalidad española por residencia, máxime cuando la valoración de la concurrencia de los requisitos legales no les compete a las autoridades tutelares sino a las del Ministerio de Justicia. Tampoco sería correcto que dichos profesionales cuestionaran las razones por las que el menor desea cambiar de nacionalidad (por ejemplo, que lo que quiere el menor es traer después a su familia desde el país de origen), ya que el ejercicio del derecho a cambiar de nacionalidad –ligado a la dignidad de la persona– debe realizarse de forma libre y por los motivos que solo al interesado conciernen y que van a estar siempre relacionados con la plena integración en la sociedad española, su identificación (sentirse un niño o adolescente español más), desear arraigarse al máximo en el país de acogida y cualquier otro que podamos imaginar¹³⁰.

Consta a esta investigadora que en la Comunidad Autónoma de Aragón, los profesionales del Servicio de Protección a la Infancia y la Adolescencia que atienden a menores extranjeros tutelados (sean o no menores no acompañados) documentan la voluntad del menor en adquirir la nacionalidad española mediante una comparecencia en la que el menor escribe de su puño y letra tal deseo y firma la declaración. Ello, a mi modo de ver es una excelente forma de escuchar al menor y dejarle participar en todas las facetas de su vida (incluido, el cambio de estado civil). Considero que es una buena práctica a mantener.

Igualmente, por las mismas razones de capacidad de obrar del menor extranjero no acompañado, en el caso de concesión de la nacionalidad española por residencia a dicho menor por el Ministro de Justicia, la solicitud de inscripción de tal concesión ante el encargado del Registro Civil de su domicilio que todo extranjero debe realizar en el plazo máximo de 180 días desde la concesión¹³¹, será realizada o bien por sí mismo si tiene al menos 14 años de edad (art. 23.a) CC), o bien por la persona física que ostente la representación de la entidad que tiene su tutela, curatela o guarda (art. 23.c) en relación con art. 9.1 CC) si tiene edad inferior a 14 años. En caso de no realizarse así,

insiste en la importancia de que los Estados realicen «un enfoque basado en los derechos humanos que incluya el reconocimiento y respeto de la dignidad y de la capacidad de acción de los adolescentes; su empoderamiento, ciudadanía y participación activa en sus propias vidas [...]; y un compromiso con la promoción, la protección y el ejercicio de sus derechos humanos, sin discriminación» (parágrafo 4). También es pertinente la Observación General del Comité de los Derechos del Niño nº 12 (2009), *El derecho del niño a ser escuchado* (CRC/C/GC/12).

¹²⁹ El representante legal de la entidad tutelar será quien deba firmar junto al menor.

¹³⁰ Por otra parte, cualquier español que tenga familia nacional de terceros países y cumpla los requisitos establecidos en el RD 240/2007, puede solicitar la reagrupación familiar de estos, sin importar si es español de origen o no.

¹³¹ Art. 21.4 Cc., art. 10.1 RD 1004/2015 y art.12 Orden JUS/1625/2016.

no quedará inscrito el cambio de nacionalidad y no tendrá efecto alguno la resolución de la concesión.

Además, los menores con edad igual o superior a 14 años, también deberán en el mismo plazo, prestar promesa o juramento de fidelidad al Rey y obediencia a la Constitución española y las leyes, así como declarar que renuncian a su nacionalidad anterior (art. 23.a y b) CC¹³²).

Para el improbable caso de que la nacionalidad por residencia de un menor extranjero no acompañado fuera denegada (como hemos sostenido más arriba, el interés superior del menor ha de inclinar la balanza a la concesión, por ser primordial su plena integración en la sociedad española, lográndose dicho objetivo con la adquisición de la propia nacionalidad española), el RD 1004/2015 prevé (art. 14) la formulación de un recurso administrativo de reposición en los términos y plazos previstos en las normas generales del procedimiento administrativo común¹³³. También puede interponerse directamente recurso contencioso-administrativo (art. 22.5 CC) ante la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional¹³⁴.

4. ANÁLISIS DE DATOS.

4.1 DATOS ESTADÍSTICOS SOBRE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS EN ESPAÑA Y SUS FUENTES.

4.1.1 ¿Cuántos Menores Extranjeros No Acompañados hay en España?

Resulta difícil conocer el número exacto de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en España. El instrumento implementado por el Reglamento de Extranjería de 2011 (RD 557/2011) para ello, esto es, el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) debiera ser útil para tal fin¹³⁵, conteniendo los datos de estos niños y adolescentes a los efectos exclusivos de identificación. Sin embargo, tal como insiste reiteradamente el Defensor del Pueblo en sus informes anuales ante el Parlamento español, este Registro no es fiable, está incompleto y adolece de falta de actualización y coincidencia con los datos de las Comunidades

¹³² Debe recordarse que la declaración de renuncia a su nacionalidad anterior no deberán realizarla los nacionales de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal, o sea sefardí originario de España. Evidentemente, como se verá más adelante, las nacionalidades de origen de la mayoría de los menores extranjeros no acompañados que llegan a España no son ninguna de estas.

¹³³ Art. 123 y 124 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas: plazo de interposición de un mes si el acto denegatorio es expreso y si no fuera expreso (es decir, que la denegación de la nacionalidad fuera presunta por silencio negativo por transcurso del plazo de 1 año desde la formulación de la solicitud), puede interponerse a partir del día siguiente a aquel en que se produzca el acto presunto. El recurso se formula ante el propio Ministro de Justicia, al ser el órgano competente para dictar la resolución sobre concesión/denegación de nacionalidad española por residencia.

¹³⁴ Art. 11.1.a) Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa.

¹³⁵ El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados es llevado por la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, bajo la coordinación de la Fiscalía General del Estado, desde su creación con RD 557/2011 (art. 215). La gestión y grabación de datos corresponde a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de Policía Nacional. La Fiscalía General del Estado dictó el 29 de marzo de 2012 la Instrucción 1/2012 sobre la coordinación del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (accesible en <https://www.fiscal.es/documents/20142/0c783a49-3d11-0e58-78d5-975a8c601367>).

autónomas que se encargan de estos menores bajo su protección; con la crítica consecuencia de que existe una «imposibilidad de conocer el número de menores tutelados en cada comunidad autónoma», siendo precisa por ello una «revisión urgente del funcionamiento del citado registro» (Defensor del Pueblo, 2020: 192-193). En este mismo sentido, el comité español de UNICEF (Ceriani Cernadas, 2019: 15-16) señalaba como un gran problema para abordar como merece el fenómeno de los niños migrantes no acompañados desde un enfoque de los derechos de la infancia «la ausencia de un sistema integral y coordinado de recolección, análisis y difusión de información entre todos los niveles territoriales, como herramienta central para el diseño, implementación y evaluación de las políticas».

Según la Fiscalía General del Estado (FGE), a 31 de diciembre de 2019 se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados un total de 12.417 menores bajo tutela o acogimiento de los servicios de protección de las comunidades autónomas (Fiscalía General del Estado, 2020: 882). Según los últimos datos ofrecidos por el Departamento de asuntos económicos y sociales de la ONU (ONU DAES) sobre España¹³⁶, para el año 2019 del total de migrantes viviendo en territorio español, el 9,6 % eran menores de 19 años (aquí se incluyen los niños migrantes acompañados y los no acompañados).

En relación con los modos de entrada a territorio español de estos niños, niñas y adolescentes, de acuerdo con los datos estadísticos más actualizados que ofrece UNICEF sobre España en su portal de datos¹³⁷, el porcentaje de niños llegados tanto por mar como por vía terrestre entre los meses de enero y septiembre de 2020 constituyó el 9,9% del total de las llegadas –aunque dichos datos no especifican qué tanto por ciento de estos menores llegaron acompañados o no de sus familiares–. La FGE tan solo tiene datos fiables de los que arriban por medio de pateras o embarcaciones similares (en el año 2019 el número de menores migrantes solos o separados de sus familiares que llegaron a España por medio de pateras o embarcaciones similares fue de 2.873, mientras que en 2018, fue de 7.026 menores)¹³⁸, desconociéndose qué cifra correspondería a los que llegan por vía terrestre (por Ceuta o Melilla, a través de la frontera francesa o por vía aérea con documentación falseada, etc.), aun cuando la FGE presupone que han de ser «otros muchos imposibles de cuantificar», basándose en el número de estos menores que comparecen ante la Policía Nacional espontáneamente en busca de ayuda o acompañados por personal de entidades diversas y que no estaban inscritos en el RMENA previamente (Fiscalía General del Estado, 2020: 882). Es decir, el Estado español no sabe exactamente cuántos menores migrantes sin acompañamiento han entrado en España en el año 2019 (según la FRA, alrededor de 5 000 menores no acompañados entraron en el territorio de la Unión Europea (FRA, 2020: 4). Esta deficiencia no se ha producido solo para el año 2019 sino también para los precedentes y sucede también, desafortunadamente en

¹³⁶<https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/data/estimates2/countryprofiles.asp>

¹³⁷Datos consultados el 3-01-2021 en <https://data2.unhr.org/en/situations/mediterranean/location/5226>

¹³⁸ UNICEF estimó que en 2016 el 90 % de los niños que cruzaron el Mediterráneo para llegar a Europa eran menores no acompañados (OIM y McKinsey Center for Government, 2018).

los países de nuestro entorno. Y evidentemente, sin tener el mejor conocimiento de los datos, se hurta a los responsables de las políticas de la infancia en todo el territorio español la verdadera dimensión del fenómeno migratorio de estos menores y con ello la mejor proyección de los recursos económicos necesarios e imprescindibles para la atención debida a los niños migrantes no acompañados (primera acogida, necesidades básicas en alimentación, habitación, educación¹³⁹ (López Esteban, 2020: 472), salud física y mental, ocio, personal suficientemente formado, etc.), lo cual afectará consecutivamente a la calidad de la atención de estos niños y adolescentes que se encuentran en la más completa vulnerabilidad. Como señalan Nieto Librero y González García (2020: 81) es necesario disponer de una «metodología integral que proporcione a las administraciones un procedimiento adecuado para recoger, almacenar, organizar y analizar datos y tomar decisiones con base empírica para la formulación de las políticas necesarias», destacando estos autores «la escasa información [estadística] sobre la situación de los inmigrantes menores de edad». Es decir, una incorrecta o defectuosa recogida y análisis de datos en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados conduce a una afectación del ISN de estos. Por ello, UNICEF, ACNUR, la OIM, Eurostat y la OCDE realizaron ya una llamada de atención muy significativa al respecto, plasmada en el documento *A call to action: Protecting children on the move starts with better data* (UNICEF, ACNUR, OIM, Eurostat, & OCDE, 2018)¹⁴⁰.

La variación del número de menores extranjeros no acompañados contabilizados a nivel estatal en España entre 2008 y 2019 muestra que: a) entre 2008 y 2013, la tendencia era decreciente con valores numéricos descendentes; b) entre 2013 y 2016, una tendencia creciente sostenida; c) a partir de 2017, y especialmente en 2018 un crecimiento explosivo del número de menores extranjeros no acompañados contabilizados en el RMENA; produciéndose, no obstante, en el año 2019 un notable descenso del 17,88 % respecto al año anterior.

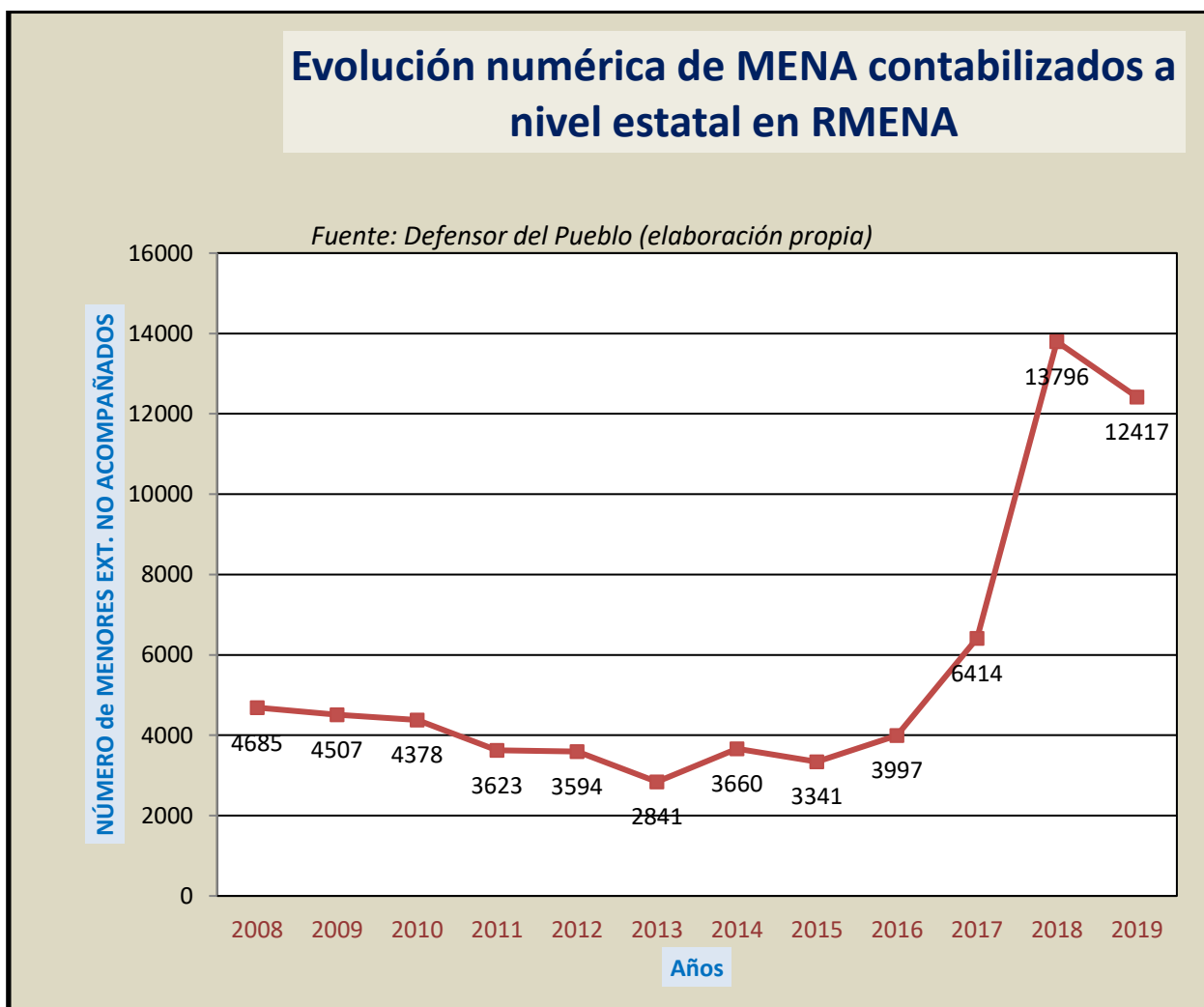
¹³⁹ Como señala M. Carmen López Esteban (2020: 472):

para el tratamiento de esta realidad, la integración educativa y social de los niños inmigrantes, se necesita establecer mesas sectoriales interinstitucional: desde los departamentos de Justicia, Interior, Salud, los Servicios Autonómicos de Educación y Empleo y entidades enfocadas en la infancia, como UNICEF, organizaciones especializadas en migraciones y acogida, como CEAR y los cuerpos de seguridad de la comunidad.

¹⁴⁰ En este documento se pone de manifiesto que en la recogida de datos sobre las migraciones infantiles por parte de los Estados sigue existiendo un importante vacío tanto en la calidad y regularidad en la recogida de datos como en la ausencia de ítems que permitan conocer y realizar comparativas a nivel mundial y regional en relación a la edad y sexo de los niños, sus lugares de origen, sus trayectos migratorios y las razones de tal migración, cuáles son sus vulnerabilidades y sus necesidades y en qué medida las políticas de migración y asilo afectan a tales menores. También resulta de gran interés el documento de la OIM *More than numbers: How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments* (OIM & McKinsey Center for Government, 2018). La importancia de la relevancia de la recogida de datos estadísticos sobre las migraciones ha conllevado también la convocatoria y realización del Foro internacional sobre Estadísticas migratorias (*International Forum on Migration Statistics*, IFMS en sus siglas en inglés) cuya segunda edición entre el 19 y el 21 de enero de 2020 en El Cairo fue organizada por la OIM, la OCDE y el Departamento de asuntos económicos y sociales de la ONU (ONU DAES) bajo el auspicio de la Unión Africana (www.iom.int.ifms/). Asimismo, el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Marrakech, 2018) ya establecía en sus Objetivos 1 y 3 la necesidad de recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica, así como proporcionar información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración.

En el momento actual (finales de 2020), de las noticias que aparecen en la prensa¹⁴¹ sobre la llegada masiva de pateras a Canarias durante la segunda mitad del año 2020 (702 embarcaciones con 21.452 personas hasta el 15 de diciembre del año en curso, frente a las 113 pateras con 2.168 personas que llegaron en el año 2019, según el Ministerio del Interior (Ministerio del Interior, 2020: 5), parece ser que el número de estos menores podría incrementarse. Informaciones periodísticas indican que, a fecha 10 de diciembre de 2020, el Gobierno Canario tenía bajo su protección a 2.380 menores extranjeros no acompañados (cuatro veces más que los que se hallaban a principios del año 2020) (Salvador, 2020). Los datos oficiales aún no han sido publicados.

FIGURA 1 – Evolución numérica de Menores Extranjeros No Acompañados contabilizados a nivel estatal en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (2008-2019)

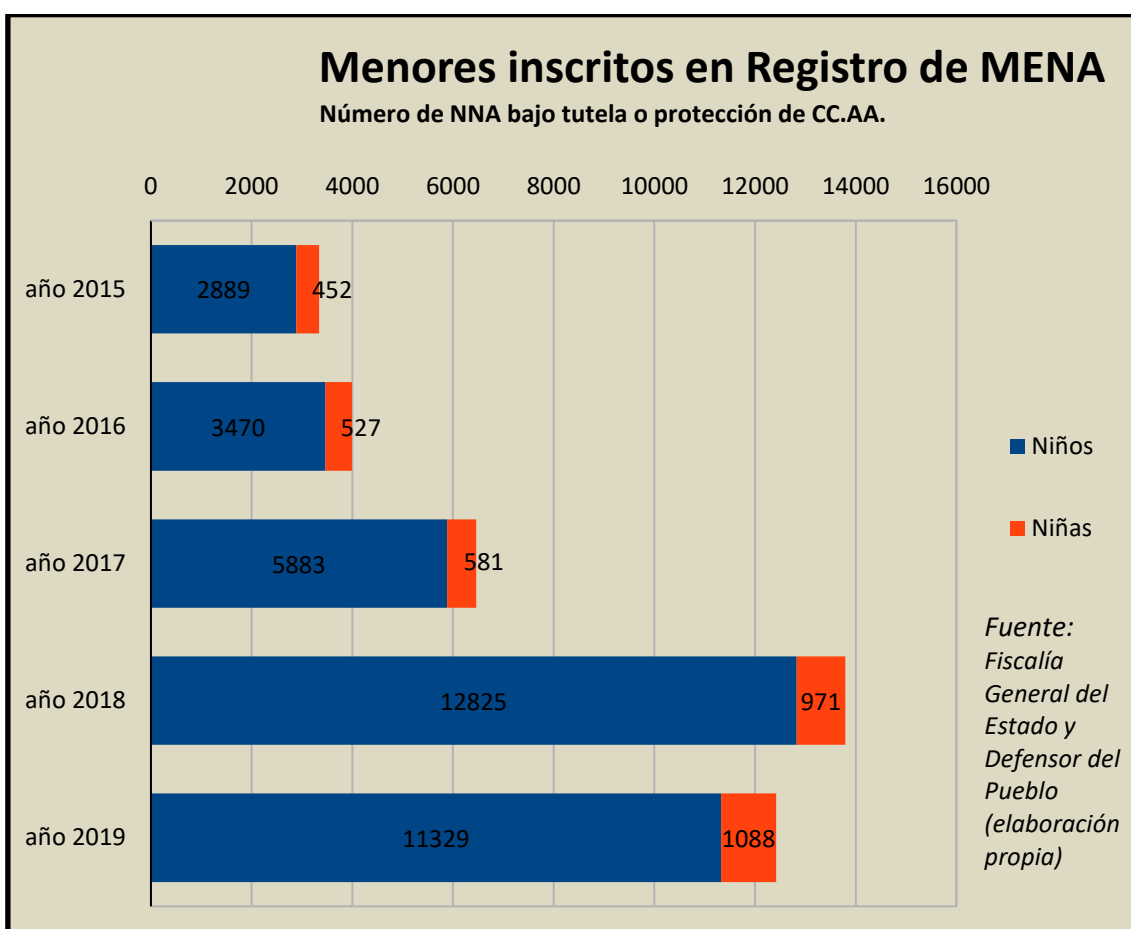


¹⁴¹ El País (17-11-2020) «Canarias supone ya más de la mitad de las llegadas totales a España por vía marítima» (Vega, 2020)

5.1.2 Características de los menores extranjeros no acompañados en España según los datos

En cuanto a las características individuales de estos menores migrantes que llegan a España solos o separados de los familiares a los que correspondería su cuidado, hay tres datos significativos: esta migración es principalmente masculina, su procedencia nacional es mayoritariamente marroquí y sus edades son esencialmente de más de 16 años.

FIGURA 2- Menores inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (años 2015-2019)



a) MIGRACIÓN MASCULINIZADA

En relación con el género de los niños y adolescentes migrantes detectados en España, es abrumadoramente mayor el número de chicos sobre el de las chicas –y así consta anualmente en los informes de FGE–. Sin embargo, hay opiniones (Save the Children, 2005: 9) que señalan que un número relevante de niñas y adolescentes que viajan solas pudieran estar siendo no detectadas por las autoridades españolas como menores extranjeras no acompañadas, porque sus vías de llegada son diferentes a las pateras¹⁴²

¹⁴² Las menores migrantes africanas suelen penetrar en territorio español a través de embarcaciones tipo patera, siendo conocido que muchas de las migrantes africanas que se encuentran esperando en

y/o porque algunas de estas niñas y adolescentes puedan estar siendo objeto de trata de seres humanos en redes delincuenciales sofisticadas de prostitución, explotación y trabajo infantil que sortean los controles policiales más exhaustivos¹⁴³. No obstante, la feminización del fenómeno migratorio de los MENA sigue teniendo un notable grado de invisibilidad¹⁴⁴ (Quiroga y Soria, 2010: 15-16), (Defensor del Pueblo, 2019:14).

Si tomamos datos de la comunidad autónoma de Aragón, de los informados por el Justicia de Aragón en sus informes anuales de 2018 y 2019 se observa que están referenciadas 9 niñas entre los menores extranjeros no acompañados ingresados en los centros del Sistema autonómico de atención a la infancia y la adolescencia en el año 2018 (Justicia de Aragón, 2019: 65,119,127).

En relación con otra comunidad autónoma que recibe un gran número de menores extranjeros no acompañados cada año, como es Andalucía, esta ha informado que del total de nuevos ingresos de menores migrantes no acompañados en el Sistema de protección de menores de Andalucía las cifras fueron las siguientes:

* año 2017: 86,5 % de niños y 13,5 % de niñas (Observatorio de la Infancia en Andalucía, Ruiz Benítez, Bustamante Elvira, Rodríguez García de Cortázar y Alaminos Romero, 2018: 69);

* año 2018: 94,9 % de niños y 5,1 % de niñas (Rodríguez García de Cortázar, Ruiz Benítez y Bustamante Elvira, 2019: 22) y

* año 2019: el 92,6 % eran niños y el 7,4 % eran niñas (Rodríguez García de Cortázar y Ruiz Benítez, 2020 :35-37).

b) PAÍSES DE ORIGEN DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

En cuanto a los países de procedencia de los menores que migran solos a España, tanto los datos que ofrece la FGE en sus memorias anuales en relación a los detectados al llegar por vía marítima, como los datos que hemos podido contrastar con las comunidades autónomas analizadas (Aragón y Andalucía) respecto a los que se encuentran bajo su protección, puede afirmarse que más del 50 % de los que han llegado en los últimos tres años proceden de Marruecos¹⁴⁵. También son coincidentes

Marruecos para cruzar a España con las mafias son menores de edad. Sin embargo, se ha reportado también que algunas chicas africanas y de origen europeo y asiático entran en España con documentación falsa por vía aérea acompañadas de adultos que se hacen pasar por sus parientes.

¹⁴³ En general, el número de niñas y niños que son identificados como víctimas de trata en España es apenas perceptible. Así según los datos publicados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado del Ministerio del Interior en julio de 2018, relativos al fenómeno de la trata de seres humanos en España durante el año 2017, del total de 155 víctimas de trata con fines de explotación sexual 9 eran niñas y de las 58 víctimas de trata laboral, 3 eran niñas y se identificó también 1 niño (Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado, 2018). Los datos de 2018 son muy similares (Arce Jiménez, 2019: 282).

¹⁴⁴ En el estudio realizado por Quiroga y Soria (2010: 20 y 25) se indicó que en la Comunidad Valenciana se habían visualizado un número destacable de niñas, al tiempo que se mencionaba que el trabajo de campo había detectado casos de niñas extranjeras no acompañadas no ingresadas en el circuito de protección de menores, muchas de ellas marroquíes con una edad media de 15 años. Como señala Arce Jiménez (2019: 283) en muy pocas ocasiones es el propio sistema el que detecta indicadores de trata en menores que llegan irregularmente a España, la mayoría de las veces es dentro del procedimiento de solicitud de protección internacional.

¹⁴⁵ Según datos de FGE, los orígenes de estos menores no acompañados arribados en patera fueron a 31 de diciembre de 2019: 60 % Marruecos, 12'28 % Argelia, 9,60 % Guinea, 6'33 % Costa de Marfil y 5'56 %

con estos orígenes los datos obrantes en los diferentes defensores del pueblo de las comunidades autónomas en base a los datos que les han facilitado las distintas entidades públicas de protección de menores en las respectivas comunidades autónomas.

Esto es, Marruecos es el país de origen por excelencia de los menores que llegan solos a España (constituye el país de procedencia del 70 % de los menores atendidos en Andalucía, el 87,3 % de los atendidos en Canarias, el 88 % de los atendidos en Aragón, el 90 % de los atendidos en Navarra, el 76,2 % de los atendidos en País Vasco, por ejemplo (Defensor del Pueblo, 2019: 7).

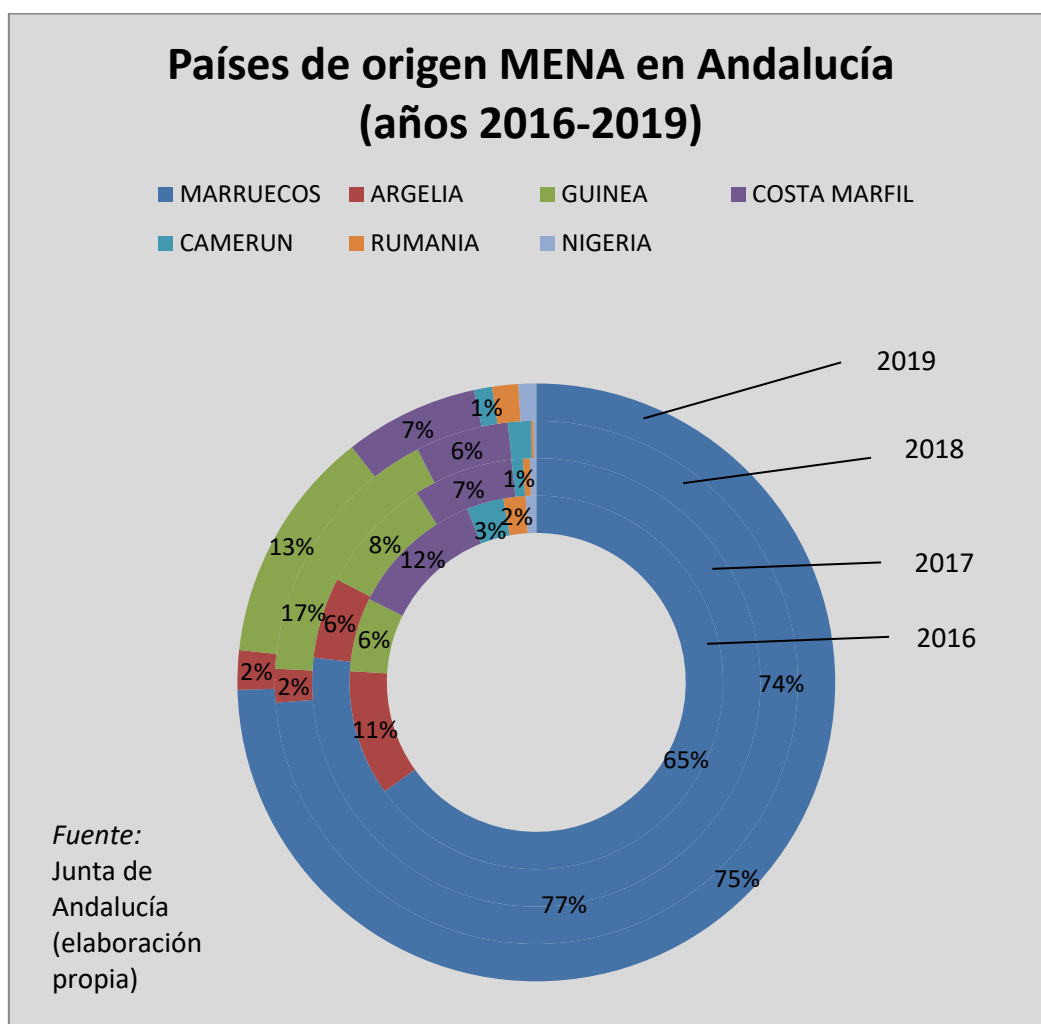
Según UNICEF (Ceriani Cernadas, 2019: 28) que cita datos del RMENA, en el año 2018 el 68 % de estos niños y adolescentes eran marroquíes, de Guinea Conakry el 8,4 %, los argelinos el 5,2 %, los menores procedentes de Mali el 4,5 % y los de Costa de Marfil el 3,5 %. Otros estudios citan también a los niños y niñas nigerianos como otra de las procedencias significativas (Bravo Arteaga y Santos González, 2017: 59), incluyendo también a Gambia (con el 1,69 % de los detectados en el año 2018, según datos de la FGE).

Los datos obtenidos directamente para esta investigación de la Dirección General de la Infancia de Andalucía muestran también que se ha atendido como menores extranjeros no acompañados en situación de desamparo a niños de nacionalidad rumanos (siendo en número, la sexta nacionalidad más atendida para el año 2019). Aunque como se expuso anteriormente, la propia definición admitida en el derecho español de extranjería excluiría *de facto* a los niños de nacionalidades de un Estado miembro de la UE. No obstante lo cual, lo cierto es que el fenómeno de niños y niñas rumanos no acompañados (o mal acompañados por su familia extensa) en nuestro país no es desconocido¹⁴⁶ (Quiroga y Soria, 2010: 27-29).

Mali (Fiscalía General del Estado, 2020: 882); a 31 de diciembre de 2018 eran procedentes de: 61'89 % Marruecos, 14'10 % Guinea, 8'15 % Mali, 5'6 % Argelia, 4'5 % Costa de Marfil y 1'69 % Gambia (Fiscalía General del Estado, 2019: 838); a 31 de diciembre de 2017 sus procedencias eran: 56'33 % Marruecos, 19'65 % Argelia, 8'48 % Guinea, 7'50 % Costa de Marfil y 2'85 % Gambia (Fiscalía General del Estado, 2018: 625).

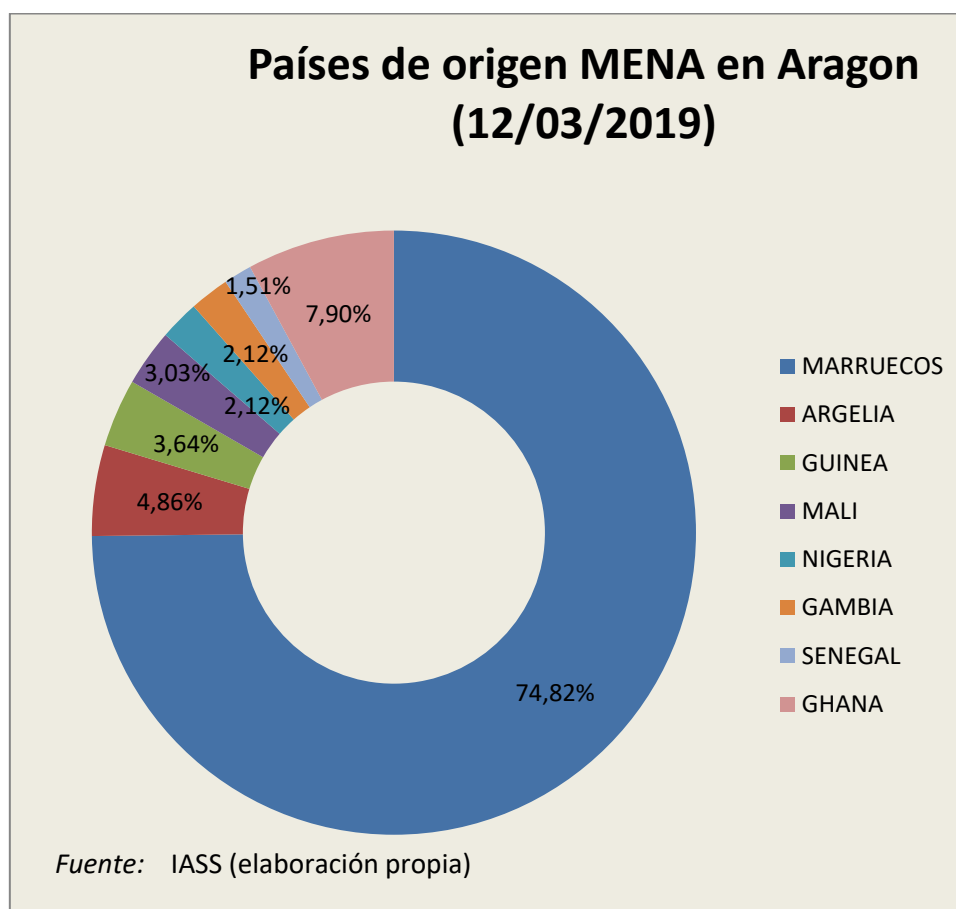
¹⁴⁶ Según datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración referenciados por QUIROGA y SORIA (2010:20), en el año 2008 los MENA procedentes de Rumanía eran el 5,5% del total, ocupando la tercera posición en cuanto orígenes más comunes, no habiéndose ningún caso de menor procedente de Rumanía en el año 2009.

FIGURA 3- Países de origen de los Menores Extranjeros No Acompañados presentes en Andalucía (años 2016-2019)



No se puede realizar la misma comparativa con Aragón, porque en la información obtenida de los Servicios Centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales tan solo aparece desglosado el origen de los menores que se encontraban atendidos a fecha 12 de marzo de 2019. La gráfica sería la siguiente:

FIGURA 4- Países de origen de los Menores Extranjeros No Acompañados presentes en Aragón



En el Informe anual del Justicia de Aragón sobre Menores relativo al año 2019, hay referencia también a un menor argentino, un menor ecuatoriano y dos de Etiopía (Justicia de Aragón, 2020: 227,235).

c) EDAD DE LOS MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

Las edades de los menores migrantes sin acompañamiento en España oscila entre los 14 y los 17 años de edad, aunque se constata en ocasiones la presencia de niños de menor edad (Save the Children, 2005: 5), incluso con menos de 13 años (Quiroga y Soria, 2010: 20).

No se han encontrado estadísticas oficiales estatales relativas a las edades medias de estos menores extranjeros no acompañados, aunque ciertamente dichos datos han de encontrarse recogidos con carácter estatal, al menos, en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. El Documento de síntesis elaborado por los defensores del pueblo de España con motivo de las 34ª Jornadas de coordinación de defensorías del pueblo (Sevilla y Tarifa, 15 y 16 de octubre de 2019 dedicadas a la atención a los menores extranjeros no acompañados) señala como edades medias las comprendidas entre los 15 y 17 años (Defensor del Pueblo, 2019: 7)

La comunidad autónoma de Aragón no da acceso directo a dichos datos. En el *Informe Anual del Justicia sobre Menores* relativo al año 2018 se indicaba que en ese año estuvieron acogidos en los diferentes centros de primera acogida y centros

residenciales, con diferentes períodos de estancia (desde algunas semanas hasta 24 meses), un total de 424 menores extranjeros no acompañados¹⁴⁷, de los cuales tan solo treinta y siete fueron menores de 15 años (Justicia de Aragón, 2019: 62, 65, 72 y 101) . Se ha encontrado información facilitada por los Servicios Centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales estableciendo que, a fecha 12 de marzo de 2019, el porcentaje mayoritario era de edades comprendidas entre los 15 y los 18 años. El Justicia de Aragón en su Informe del año 2019 significa que «el mayor porcentaje es de chicos de [sic] cercanos a los 17 años y que han pasado por varios sistemas de protección y vienen con la urgencia de avanzar en sus procesos» (Justicia de Aragón, 2020: 289)¹⁴⁸.

Por su parte, el Observatorio de la Infancia de Andalucía ofrece datos relativos a las edades de los Menores Extranjeros No Acompañados integrados en su sistema de protección correspondiente a los años 2017¹⁴⁹ y 2018¹⁵⁰, que hemos desglosado en el cuadro siguiente:

Figura 5- Cuadro de edades medias de Menores Extranjeros No Acompañados en Andalucía (años 2017-2018)

ANDALUCIA	2017	2018
Menores 15 años	20,1 %	8,6 %
15-16 años	28,6 %	32,7 %
17 años	33,5 %	37,2 %
Mayores 18 años	17,1 %	21,5 %

4.1.3. Distribución territorial de los Menores Extranjeros No Acompañados

La distribución de los menores extranjeros no acompañados en el territorio español, a la vista de los datos oficiales –aun cuando estos datos no sean totalmente coincidentes entre las bases de datos de FGE y las de las comunidades autónomas estudiadas–, no es homogénea ni siempre coincidente con las zonas geográficas correspondientes a las mayores llegadas de estos a territorio español (Andalucía, Canarias y ciudades de Ceuta y Melilla), puesto que hay un gran número de menores extranjeros no acompañados

¹⁴⁷ Dado que en los datos que ofrecen los Servicios centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales a 12 de marzo de 2019, se establecía que el total de MENA que pasaron durante el año 2018 por el Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia de Aragón (SAIA) fue de 307, es muy probable que la discrepancia en el número se deba a que algunos de los 424 menores contabilizados en los diferentes recursos residenciales hayan pasado por más de uno de ellos y, por tanto, se hayan contabilizado más de una vez.

¹⁴⁸ De los datos extraídos de tal informe en relación con los menores no acompañados integrados en recursos asistenciales donde se realizaron visitas por parte de la institución del Justicia de Aragón 73 de ellos tenían entre 15 y 18 años y 31 estaban integrados en el programa 17+ (es decir, con 17 años y hasta 20) (Justicia de Aragón, 2020:164, 166, 170, 171, 182, 188, 191, 213, 227, 234, 235, 242)

¹⁴⁹ Datos obtenidos del Observatorio de la Infancia en Andalucía (Observatorio de la Infancia en Andalucía, Ruiz Benítez, Bustamante Elvira, Rodríguez García de Cortázar, y Alaminos Romero, 2018: 70)

¹⁵⁰ Datos obtenidos del Observatorio de la Infancia en Andalucía (Rodríguez García de Cortázar *et al.*, 2019: 22).

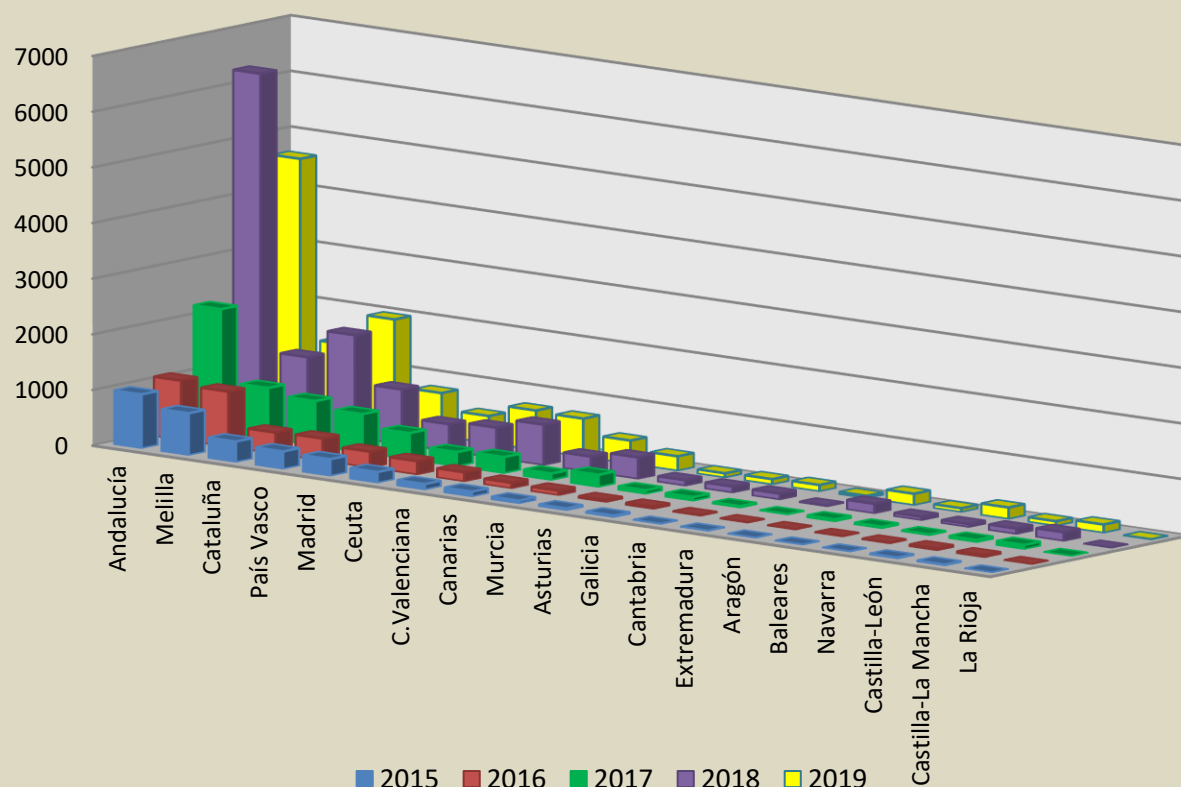
atendidos por los sistemas de protección de la infancia de comunidades autónomas como Cataluña, País Vasco y Comunidad Valenciana.

FIGURAS 6 y 7 Número de Menores Extranjeros No Acompañados por Comunidad Autónoma (años 2015-2019)

Número de MENA por C.A.					
<i>Fuente: Fiscalía General del Estado (elaboración propia)</i>					
	2015	2016	2017	2018	2019
■ Andalucía	973	1072	2209	6294	4617
■ Melilla	759	999	917	1322	1398
■ Cataluña	375	387	805	1842	1977
■ País Vasco	321	404	695	990	777
■ Madrid	305	293	478	490	489
■ Ceuta	198	246	261	553	712
■ C.Valenciana	105	169	296	730	691
■ Canarias	93	104	123	281	421
■ Murcia	56	86	224	390	262
■ Asturias	39	39	70	103	79
■ Galicia	35	44	71	113	98
■ Cantabria	8	16	31	111	117
■ Extremadura	9	12	9	16	45
■ Aragón	7	12	43	175	208
■ Baleares	6	11	35	64	71
■ Navarra	6	19	21	58	209
■ Castilla-León	23	40	46	102	86
■ Castilla-La Mancha	23	39	79	160	151
■ La Rioja	0	5	1	1	9

Número de MENA por C.A.

Fuente: Fiscalía General del Estado



Del análisis de dichos datos se desprende que la movilidad intraautonómica de los Menores Extranjeros No Acompañados es una realidad, por lo que estudios científicos deberían profundizar en qué medida es debida dicha movilidad a la propia voluntad de los menores y en qué medida tal movilidad está motivada en decisiones administrativas de las autoridades autonómicas. Frecuentemente se insiste en que la movilidad está exclusivamente causada por las fugas de estos menores de los centros de primera acogida o centros residenciales. Sin embargo, entendemos que como factores que influyen e, incluso, determinan en ocasiones la movilidad de los menores de unas provincias a otras, o de unas comunidades autónomas a otras, estarían entre otros los siguientes:

- la decisión administrativa de reubicación en centros de otros territorios menos saturados¹⁵¹ (Ceriani Cernadas, 2019: 19),
- las demoras en la asunción de la tutela o en la tramitación de la documentación administrativa de residencia (Bravo y Santos González, 2017: 59),

¹⁵¹ Estas decisiones administrativas a veces no son suficientemente explicadas a los menores y genera en ellos una impresión de ser castigados o alejados sin motivo de las personas –educadores y otros chicos– con los que han empezado a tener una cierta confianza. Recuérdese que son menores extremadamente vulnerables y que cualquier decisión que les afecte debe tener en cuenta su interés superior pero también tienen derecho a ser oídos y a conocer su opinión (LO 1/1996).

- c) tratar de reunirse con familiares que se encuentran en otros lugares de España o de Europa (Defensor del Pueblo, 2019: 8),
- d) inadaptación a los centros residenciales o de acogida.

Respecto a este último y en relación con los abandonos voluntarios de los centros de protección por parte de estos niños y adolescentes, no debe perderse de vista que en múltiples ocasiones no se trata de simples fugas, fruto del carácter impulsivo que determina la edad de estos migrantes, sino que en numerosos casos esos abandonos son causados por dificultades con las normas, por desajuste entre lo que los niños esperan y lo que se les ofrece (Quiroga y Soria, 2010: 24), por percepción de estancamiento en su proceso de integración (Senovilla Hernández, Gimeno Monterde, Heras, Cutilla y Lima, 2019: 16)). También por condiciones objetivas insuficientes o insatisfactorias en la atención de los menores en los centros de primera acogida o de protección (falta de personal, sobresaturación y hacinamiento de los menores en los centros por falta de espacio, falta de medios educativo-asistenciales, insuficientes evaluaciones de salud (Fiscalía General del Estado, 2020: 961-962), falta de profesionales de mediación cultural o que hablen árabe o francés, falta de psicólogos, falta de actividades adaptadas a la edad, formación previa y necesidades o intereses de los chicos (Ceriani Cernadas, 2019: 18-19)).

En este sentido, en la *Memoria anual* de 2020 de la FGE (Fiscalía General del Estado, 2020: 961), queda reflejado que en el año 2019 se produjo un crecimiento de las llegadas de estos menores a Las Palmas, Navarra, Girona, Tarragona, Cantabria, Melilla y Barcelona, junto a una bajada de las cifras en Vizcaya, Granada y Toledo; así como que los centros de acogida de menores extranjeros se vieron desbordados en la provincia de Sevilla, debiendo ser alojados en edificios no previstos para ello (como antiguos cortijos u hoteles), y que en Melilla se han llegado a colocar incluso colchones en el suelo¹⁵².

Los datos expuestos *ut supra* son los ofrecidos por la Fiscalía General del Estado en sus Memorias anuales. Sin embargo, como reiteradamente viene criticando el Defensor del Pueblo, estos datos no se corresponden con el número real de menores extranjeros no acompañados que se encuentran verdaderamente bajo la protección de las comunidades autónomas.

¹⁵² *El confidencial* (2019, diciembre, 31) «Melilla denuncia la desatención a los menas: hasta tres menores comparten colchón» (Cembrero, 2019). *Melilla hoy* (2018, mayo, 5) «Comandancia cede 40 nuevas camas a La Purísima para que los Menas no duerman en colchones en el suelo» (Andújar, 2018).

La realidad viene siendo que, habitualmente, el número de estos NNA migrantes bajo los servicios de protección autonómicos es mayor del que los datos del RMENA refleja¹⁵³.

Como punto negativo, ha de destacarse que existe una limitación general en el acceso abierto a los datos cuantitativos que las diferentes comunidades autónomas ofrecen sobre los niños migrantes no acompañados acogidos y tutelados por ellas. Algunas comunidades autónomas han creado observatorios de la infancia o figuras afines que publicitan los datos relativos a estos menores extranjeros (Andalucía¹⁵⁴, Asturias¹⁵⁵, País Vasco¹⁵⁶, Islas Baleares¹⁵⁷, etc.), aun cuando los datos no estén siempre demasiado actualizados; otras, sin embargo, no facilitan dicha información de forma sistemática y regular (por ejemplo, Aragón), por lo que para el monitoreo estadístico es preciso recurrir a fuentes variadas y que no permiten en todos los casos una comparativa eficaz. A veces los datos no están desglosados por edades o sexo; en ocasiones sí está referenciada la información a las principales nacionalidades de los NNA migrantes. Esta dificultad en el acceso a los datos («limitaciones en materia de transparencia respecto de la información existente») ya fue destacada por el comité español de UNICEF en su informe del año 2019, *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española* (Ceriani Cernadas, 2019: 19).

La falta de correspondencia entre los datos del RMENA y los datos que hemos contrastado en relación a las comunidades autónomas analizadas en este trabajo (Aragón y Andalucía) son evidentes. Así, en cuanto al número de Menores Extranjeros No Acompañados por las comunidades autónomas vemos que existe una disconformidad considerable:

¹⁵³ Algunas de las recomendaciones más importantes a este respecto derivadas de las 34ª Jornadas de coordinación de los defensores del pueblo de España de 2019 fueron las de «Solicitar al Ministerio Fiscal la adopción de todas las medidas necesarias para que el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados se mantenga permanentemente actualizado, convirtiéndolo en un instrumento útil para la identificación y reseña de menores, y también para el conocimiento de las características y necesidades de la población a la que se ha de proteger. Establecer un protocolo único en todo el territorio nacional que garantice que los datos competencia de las comunidades autónomas que contempla el artículo 215 del Reglamento de Extranjería (centro de acogida o lugar de residencia, entidad bajo cuya tutela se halle el menor, y traslado de éste entre comunidades autónomas) sean actualizados de forma permanente en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Constituir un grupo de estudio que analice las mejoras que deben aplicarse al actual Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, así como las mejoras que se han de realizar en las estadísticas que sobre protección a la infancia y adolescencia se elaboran desde el Ministerio competente con las aportaciones de las comunidades autónomas» y como recomendación a las comunidades autónomas, entre otras «Elaborar protocolos que regulen los mecanismos que aseguren el envío de una relación mensual sobre información relevante de menores acogidos y/o tutelados, tanto a Fiscalía como a Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno» (Defensor del Pueblo, 2019: 10 y 18).

¹⁵⁴ <https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/index.aspx>

¹⁵⁵ <https://www.observatoriodelainfanciadeasturias.es>

¹⁵⁶ <https://www.euskadi.eus/observatorio-infancia-adolescencia/web01-a2famil/es/>

¹⁵⁷ <https://www.caib.es/sites/infanciaileadolescencia/es/61666/?campa=yes>

Figura 8- Discrepancias en el número de menores extranjeros no acompañados (comparativa RMENA y datos de las CC.AA, años 2016-2019)

	Aragón ¹⁵⁸				Andalucía ¹⁵⁹			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Datos RMENA	12	43	175	208	1.072	2.209	6.294	4.617
Datos C.A.	45 ¹⁶⁰	84 ¹⁶¹	307 ¹⁶²	315 ¹⁶³	2.014 ¹⁶⁴	4.166	9.149	5.734
Datos Def.Menor				598 ¹⁶⁵				

Esta discrepancia en los datos que maneja la Fiscalía General del Estado (como responsable de la llevanza del RMENA) y los datos que ofrecen las comunidades autónomas es debida a diferentes motivos como la falta de actualización de los datos en cuanto a abandonos, reingresos, cambios de centro de protección o comunidad autónoma, etc.; la ausencia de coordinación entre la Policía Nacional encargada de las inscripciones en el RMENA y las entidades de protección a la infancia autonómicas (las comunidades autónomas no siempre comunican ágilmente a Fiscalía la entrada de un menor extranjero no acompañado en sus sistemas de protección; en ocasiones, las comunidades autónomas mantienen en el sistema de protección a la infancia a menores extranjeros cuya minoría de edad es dudosa –está en fase de determinación–, por lo que todavía no se ha inscrito en el RMENA; pudiendo darse también –aunque más

¹⁵⁸ Datos ofrecidos por los Servicios centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales a 12 de marzo de 2019.

¹⁵⁹ Datos extraídos del informe anual del Observatorio de la Infancia en Andalucía para los años indicados (Observatorio de la Infancia en Andalucía, Ruiz Benítez, Bustamante Elvira, Rodríguez García de Cortázar y Alaminos Romero, 2018: 69), total (Rodríguez García de Cortázar, Ruiz Benítez y Bustamante Elvira, 2019: 22) y (Rodríguez García de Cortázar y Ruiz Benítez, 2020: 35-37) y coincidentes con los facilitados a esta investigadora por la Dirección General de la Infancia de la Junta de Andalucía.

¹⁶⁰ El Cuestionario sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2016, realizado por el Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Aragón, señala que a 31 de diciembre de 2016 el número de MENA que se encontraba en acogimiento residencial era de 27 (<https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia>, consultado el 19-05-2020).

¹⁶¹ El Cuestionario sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2017, realizado por el Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Aragón, señala que a 31 de diciembre de 2017 el número de MENA que se encontraba en acogimiento residencial era de 50 (<https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia>, consultado el 19-05-2020).

¹⁶² El Cuestionario sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2018, realizado por el Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Aragón, señala que a 31 de diciembre de 2018 el número de MENA que se encontraba en acogimiento residencial era de 210 (<https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia>, consultado el 19-05-2020).

¹⁶³ El Cuestionario sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2019, realizado por el Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia de Aragón, señala que a 31 de diciembre de 2019 el número de MENA que se encontraba en acogimiento residencial era de 247 (<https://www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia>, consultado el 19-05-2020).

¹⁶⁴ Dato facilitado a esta investigadora por la Dirección General de la Infancia de la Junta de Andalucía.

¹⁶⁵ Según el Informe anual del Justicia de Aragón sobre Menores relativo al año 2019, el número de Menores Extranjeros No Acompañados durante el año 2019 en Aragón fue de 598, lo que suponía el 19% de los menores atendidos en el Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Aragón. El mayor número de estos se ubicó en la provincia de Zaragoza (526 menores no acompañados, frente a los 42 en la de Huesca y los 30 en Teruel) (Justicia de Aragón, 2020: 287)

raramente— el supuesto contrario, es decir, el mantenimiento en el sistema de protección a adolescentes extranjeros que sostienen su minoría de edad —en base a documentos de sus países de origen—, pero cuya mayoría de edad ha sido decretada por la Fiscalía de Menores en el procedimiento de determinación de edad).

En definitiva, la obtención de datos estadísticos sobre los menores extranjeros no acompañados en España entre las diferentes administraciones públicas implicadas resulta una tarea ardua y llena de lagunas, siendo aún más compleja la tarea de realizar comparativas en el análisis por la falta de armonización en los ítems recolectados por cada organismo.

Para la realización de la presente investigación se ha realizado petición de información concreta de los tres últimos años naturales y hasta agosto de 2020 tanto al Ministerio de Justicia (Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública) como al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Dirección General de Migraciones), al Ministerio de Política Territorial y Función Pública (Dirección General de la Administración General del Estado en el Territorio), a la Comunidad Autónoma de Aragón y a la Comunidad Autónoma de Andalucía, a fin de conocer si en la realidad de los hechos es posible y plausible que sea solicitada la nacionalidad española por residencia a algunos de los menores extranjeros no acompañados que viven en estos territorios bajo la protección de la correspondiente entidad tutelar autonómica.

Además de la petición de información precedentemente expuesta se han consultado los datos accesibles al público en el portal del Defensor del Pueblo, del Justicia de Aragón, del Defensor del menor andaluz, del Observatorio de la Infancia en Andalucía y varias ONG.

4.2. DATOS ESTADÍSTICOS Y NACIONALIDAD ESPAÑOLA.

Tal como se ha expuesto en el apartado 3 de esta investigación, los niños extranjeros que justifiquen la residencia legal en España durante el tiempo de un año y hayan estado sujetos legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de una persona o institución española durante un mínimo de dos años consecutivos —incluso si se encuentran en dicha situación en el momento de la solicitud— pueden solicitar la nacionalidad española por residencia al Ministerio de Justicia, acreditando también buena conducta cívica y suficiente grado de integración en la sociedad española (art. 22.2.c) del Código Civil en relación con art. 22.3 y 4 del mismo texto legal).

Atendiendo a lo expuesto precedentemente, se ha pretendido averiguar estadísticamente (a nivel estatal, pero esencialmente centrados en las comunidades autónomas de Aragón y Andalucía):

- a) cuántos Menores Extranjeros No Acompañados están obteniendo la nacionalidad por residencia en esta condición;
- b) cuán de frecuente es empleada esta vía de naturalización por las autoridades autonómicas que ostentan la representación legal de los menores extranjeros no acompañados y

c) cuáles serían las principales dificultades existentes a la hora de instar la nacionalidad española por residencia para estos niños y adolescentes que permanecen bajo la protección de las autoridades españolas o que, habiendo alcanzado la mayoría de edad, lo han estado durante al menos dos años (los llamados exMENA).

4.2.1. Menores Extranjeros No Acompañados que obtienen la nacionalidad española por residencia.

En cuanto a la primera de las incógnitas que pretendíamos despejar (menores extranjeros no acompañados que obtienen la nacionalidad por residencia), se cursó solicitud a la Dirección General de la Seguridad Jurídica y Fe Pública –antigua Dirección General de los Registros y del Notariado– a través del portal de Transparencia del Gobierno de España, entendiendo que tal información pudiera estar sistematizada, dado que las peticiones de nacionalidad por residencia deben ser interesadas por los representantes legales de los menores y justificarse documentalmente el motivo de dicha representación legal y con ello, por tanto, la tutela, acogimiento o guarda (vínculo parental, resolución judicial o administrativa de tutela, guarda o acogimiento)¹⁶⁶. Además tanto en el formulario en papel de solicitud de nacionalidad española como en el que se ha de rellenar telemáticamente en la plataforma del Ministerio de Justicia hay que marcar la casilla correspondiente al supuesto por el que se insta la nacionalidad por residencia.

Lamentablemente a los efectos de esta investigación, la DG de Seguridad Jurídica y Fe Pública contestó a nuestra petición de información indicando que «no se dispone de la información solicitada ya que cabrían en esta categoría, tanto menores no acompañados como menores que hubieran llegado a España con sus familias y hubieran devenido en situación de acogida», sugiriendo que se acudiera a la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE) o al Portal de inmigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones por si existiera información al respecto. Desafortunadamente ni en la página web del Instituto Nacional de Estadística (INE) ni en el Portal de inmigración del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (ni tan siquiera en la base de datos del Observatorio Permanente de la Inmigración¹⁶⁷, integrado en este Ministerio) se encuentra la información solicitada.

¹⁶⁶ Art. 21.3.b) y c) del Código Civil; art. 4.3, 5.1.f), 5.2.b). 2ª RD 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia.

¹⁶⁷ El Observatorio Permanente de la Inmigración, tal como establece la Disposición Adicional Quinta, apartado 5 de la vigente LOEx «aúna el conjunto de la información estadística disponible en materia de extranjería, inmigración, protección internacional y nacionalidad, con independencia de la Administración Pública, Departamento ministerial u Organismo responsable de su elaboración, con la finalidad de servir como sistema de análisis e intercambio de la información cualitativa y cuantitativa relacionada con los movimientos migratorios al servicio de las entidades responsables de gestionar las políticas públicas en dichas materias».

De los datos ofrecidos por el INE¹⁶⁸ y el Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI)¹⁶⁹, no hemos podido entresacar información relevante en relación con los menores extranjeros no acompañados que han adquirido la nacionalidad española. Y ello porque los datos encontrados útiles para esta investigación serían exclusivamente los consistentes en el número total de concesiones/adquisiciones de nacionalidad por residencia en España desde el año 2010, desagregadas por año, sexo, edad¹⁷⁰ y nacionalidad de origen, existiendo una desagregación parcial del supuesto de nacionalidad por residencia de las diferentes posibilidades que permite su regulación en el art. 22 CC. En cuanto a este último dato de relevancia para nuestro trabajo, las fuentes oficiales reseñadas tan solo referencian el número de concesiones relativas al supuesto general de diez años de residencia, al de residentes nacidos en España, al de residentes casados con español, al de hijo o nieto de español de origen, al de dos años de residencia, a un genérico «otro motivo» y a un epígrafe «no consta».

Atendiendo a lo previsto en el Código Civil para la nacionalidad por residencia, en la previsión del epígrafe «otro motivo» de las estadísticas ofrecidas por el OPI¹⁷¹ cabría incluir la nacionalidad por residencia adquirida por cuatro grupos diferentes de personas:

- a) los refugiados (plazo de residencia de cinco años, art. 22, segundo inciso del apartado 1 del Código Civil),
- b) la adquirida por aquellos que no hayan ejercitado la facultad de optar pudiendo hacerlo (plazo de residencia de un año, art. 22.2.b) del Código Civil),
- c) la adquirida por viudo o viuda de español que al momento del fallecimiento no estuvieren separados legalmente o de hecho (plazo de residencia de un año, art. 22.2.e) del Código Civil) y finalmente,
- d) la de aquellos que hayan estado sujetos legalmente a la tutela, guarda o acogimiento de un ciudadano o institución españoles durante dos años consecutivos, incluso si continuaren en esta situación en el momento de la solicitud (plazo de residencia de un año, art. 22.2.c) del Código civil). En esta última categoría se encontrarían los menores extranjeros no acompañados.

Expuesto lo anterior, ha de señalarse que de los datos examinados procedentes del INE y del OPI se deduce que, entre los años 2016 y 2019, la nacionalidad española por residencia concedida por «otro motivo» queda reducida a porcentajes verdaderamente ínfimos sobre el total de nacionalidades por residencia. Así queda constreñida a un

¹⁶⁸ Datos disponibles por años desde 2013 en la Estadística de adquisiciones de nacionalidad española de residentes en la web del Instituto Nacional de Estadística, apartado INEbase Demografía y población: www.ine.es [última consulta 26-12-2020].

¹⁶⁹ Datos disponibles en la Estadística de Concesiones de Nacionalidad Española por Residencia relativos a las series de los años 2010-2019 en la web del Observatorio Permanente de la Inmigración: extranjeros.inclusion.gob.es/es/Estadisticas/operaciones/concesiones/index2.html [última consulta 26-12-2020]

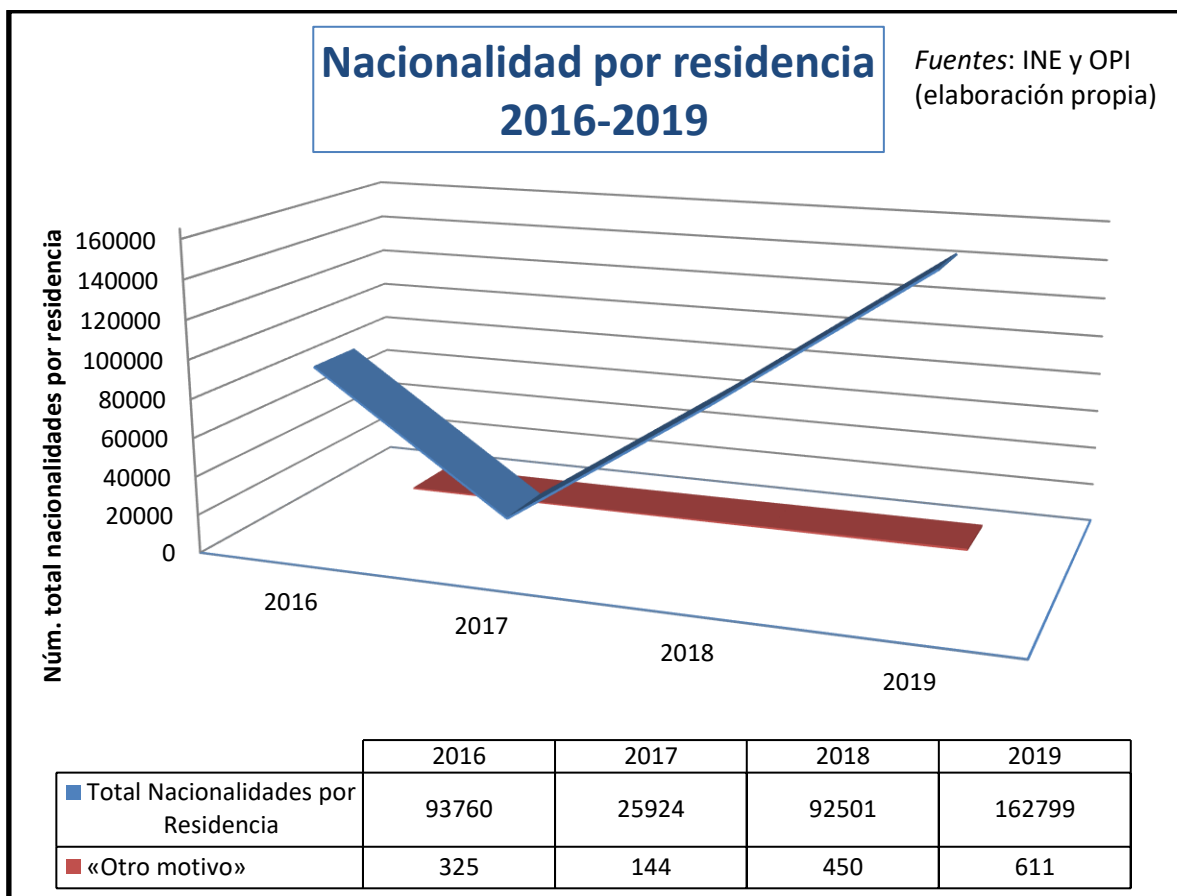
¹⁷⁰ Los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración desagregan únicamente rangos de edad entre los 0-15 años, los 16-64 años y más de 65 años. Los datos ofrecidos por el INE permiten seleccionar la edad concreta pero solo en relación a las recopilaciones a partir del año 2013.

¹⁷¹ Los datos del INE solo diferencian si la adquisición de la nacionalidad española ha sido por residencia, por carta de naturaleza o por opción.

porcentaje del 0'34 % sobre el total en el año 2016, a un 0'55 % en el año 2017, a un 0'48 % en el año 2018 y a un mero 0'37 % en el año 2019.

Dentro de estas cifras tan bajas quedarían incluidas las cifras de los Menores Extranjeros No Acompañados bajo la protección de las entidades tutelares autonómicas que han obtenido la nacionalidad española por residencia, ya sea mientras permanecen bajo dicha tutela, ya sea una vez alcanzada la mayoría de edad como extutelados, en base al supuesto del art.22.2.c) CC.

FIGURA 9- Relación entre total de nacionalidades por residencia y supuesto de obtención por «otro motivo»

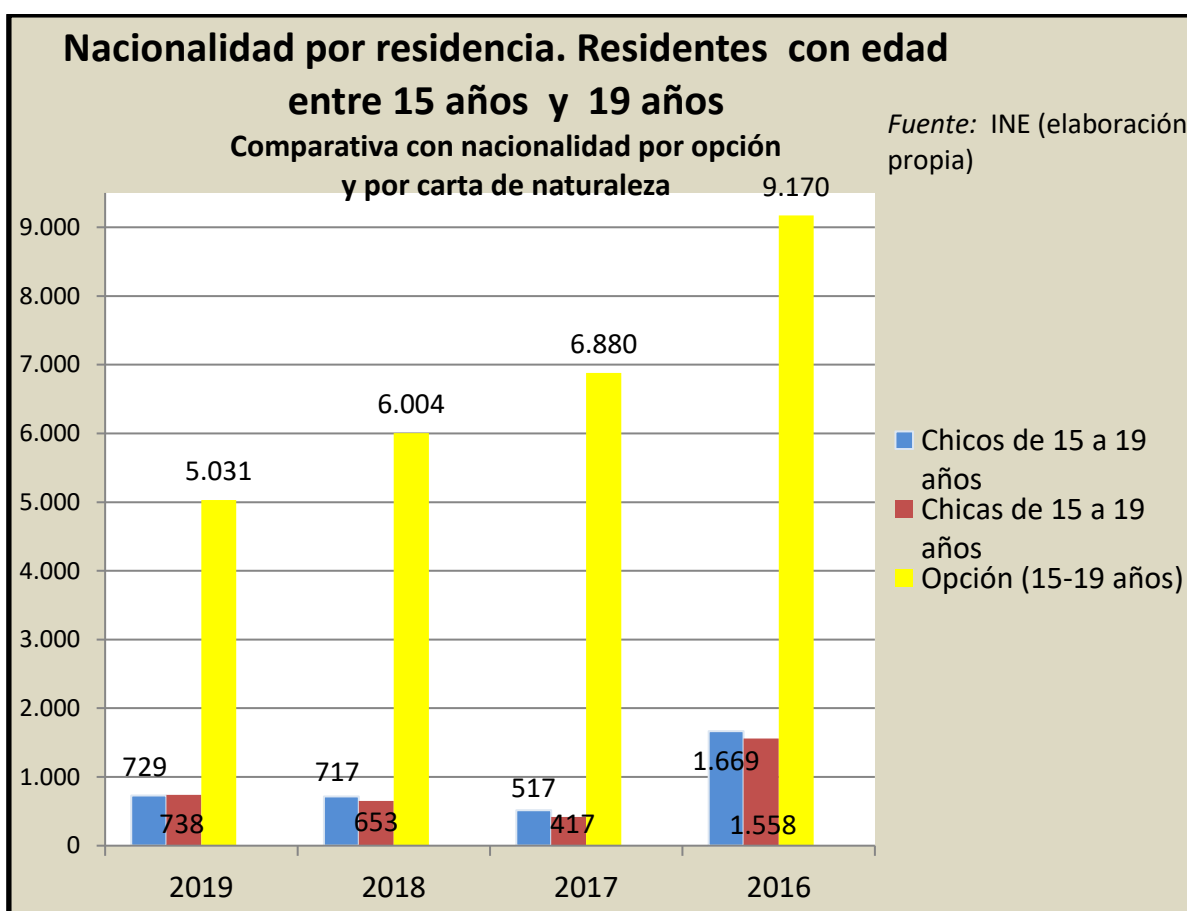


Podría pensarse que analizando los datos de concesiones de nacionalidad por residencia por «otro motivo» relativas a menores de edad o de entre 18-20 años, pudiéramos tener una pista o aproximación del número de menores extranjeros no acompañados que son naturalizados españoles. Y ello porque, como se indicó antes, la mayoría de estos menores no acompañados llegan a España con edades entre los 15 y los 17 años, por lo que la adquisición de la nacionalidad española de conformidad con los requisitos del art. 22.2.c) CC solo podría ser alcanzada a partir de los 17 años en el mejor de los casos. No obstante, los datos del Observatorio Permanente de la Inmigración desagregan únicamente rangos de edad entre los 0-15 años, los 16-64 años y más de 65 años, sin combinarlos con los motivos de adquisición de nacionalidad por residencia, por lo que dicha tarea deviene una quimera.

Por su parte, los datos estadísticos ofrecidos por el INE del año 2013 en adelante permiten seleccionar la edad concreta de las personas que han adquirido la nacionalidad española por quinquenios, pero al no discriminar por motivos de concesión de la nacionalidad por residencia (sino solo las tres grandes tipologías de adquisición: por residencia, por carta de naturaleza y por opción) imposibilitan nuevamente el discernimiento de nuestro objeto de estudio.

Los datos globales para la adquisición de nacionalidad por residencia por todos los motivos del art. 22 del Código civil del rango de edad entre 15 y 19 años son los que se observan en la siguiente figura:

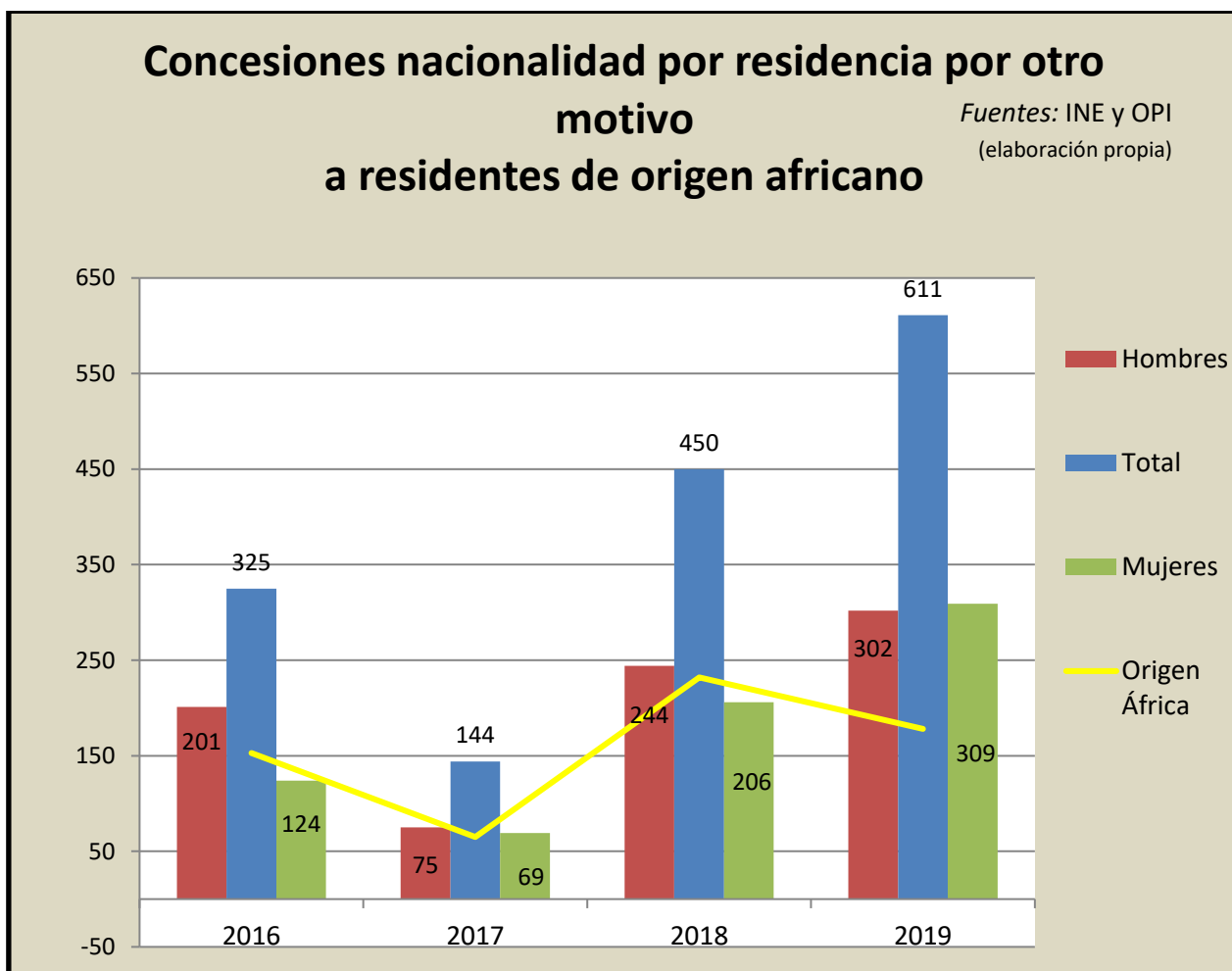
FIGURA 10- Comparativa de los modos de adquisición de nacionalidad española (residencia, opción y carta de naturaleza) en residentes entre 15 y 19 años de edad (años 2016-2019)



La misma imposibilidad antes indicada se presenta si se acude al dato del origen nacional de los extranjeros que han obtenido la nacionalidad española por residencia y que se encuentran reseñadas estadísticamente bajo la rúbrica «otro motivo». El OPI recopila dicha información por origen continental y los orígenes nacionales más frecuentes. Pero, aun pudiendo conocer el número de personas de origen africano o la nacionalidad concreta de los principales países de origen de los menores extranjeros no acompañados que hayan obtenido la nacionalidad española por residencia por «otro motivo», este dato resulta nuevamente de poca utilidad para este estudio, puesto que la nacionalidad por residencia por «otro motivo» incluye cuatro grandes categorías de

personas (refugiados, los que no han ejercitado la facultad de optar, los viudos/as de español y los que hayan estado o estén bajo la tutela de ciudadano o institución españoles), y no se encuentran los datos desagregados por rangos de edad útiles para la investigación. Así:

FIGURA 11- Concesiones de nacionalidad por residencia por otro motivo. Residentes de origen africano (años 2016-2019)



Por todo lo anterior, dado que las estadísticas ofrecidas por los organismos españoles estatales no recogen específicamente el supuesto de adquisición de nacionalidad española por residencia que afectaría a los menores extranjeros no acompañados bajo la protección de las comunidades autónomas, y dado que el propio Ministerio de Justicia tampoco dispone de dicha información, resulta imposible a día de hoy conocer el número de menores extranjeros no acompañados o exMENA que se han convertido en españoles por la vía privilegiada del art. 22.2.c) del Código Civil.

De modo que debe concluirse que con el método actual de recopilación de datos que sigue el Ministerio de Justicia, el OPI o el INE resulta imposible conocer el número exacto total de menores extranjeros no acompañados que han adquirido la nacionalidad

española por residencia por la vía del art. 22.2.c) del Código Civil en el conjunto del territorio español¹⁷².

4.2.2. Uso de la vía de la naturalización por residencia del art. 22.2.c) CC por las autoridades autonómicas tutelares y dificultades existentes para ello.

4.2.2.1 Cuestiones previas.

En relación con los interrogantes expresados más arriba (frecuencia del uso de esta vía de naturalización por las autoridades autonómicas que ostentan la representación legal de los menores extranjeros no acompañados y principales dificultades existentes a la hora de instar la nacionalidad española por residencia para estos niños y adolescentes y para los propios exMENA), para poder tratar de responder a los mismos era preciso conocer tres datos:

1. El tiempo promedio que los Menores Extranjeros No Acompañados permanecen bajo la protección de los servicios de autonómicos en situación de tutela, guarda o acogimiento.
2. El número de estos menores no acompañados que cuentan con autorización administrativa de residencia antes de cumplir la mayoría de edad.
3. El número de solicitudes de nacionalidad española por residencia instadas por el organismo de tutela, guarda o acogimiento autonómico a favor de los Menores Extranjeros No Acompañados que están en situación de solicitarla.

En cuanto al tiempo promedio que los menores extranjeros no acompañados permanecen en situación de tutela, guarda o acogimiento en las entidades de protección de la infancia de las comunidades autónomas, este dato es relevante porque, como se expuso con detalle anteriormente, el Código Civil exige un período mínimo de dos años consecutivos en situación de tutela, guarda o acogimiento por parte de una institución española para que el menor extranjero pueda acceder a la nacionalidad por residencia con el plazo reducido de un año de residencia legal.

Respecto a la importancia de conocer el número de estos menores que cuentan con autorización administrativa de residencia antes de cumplir la mayoría de edad, esta viene determinada porque, para que cualquier extranjero pueda solicitar la nacionalidad por residencia, ha de encontrarse en el momento de la solicitud en situación de residencia legal y que esta lo haya sido continuada e inmediatamente anterior a la solicitud (art. 22.3 CC). En el supuesto de menores no acompañados tutelados por una institución española, el plazo de esta residencia ha de ser como mínimo de un año (art. 22.2.c CC).

Por último, en relación al número de solicitudes de nacionalidad española por residencia instadas por el organismo de tutela, guarda o acogimiento autonómico a favor de los Menores Extranjeros No Acompañados que están bajo su protección en situación de solicitarla, el conocimiento de este dato permitiría constatar si la vía de la naturalización

¹⁷² Esta investigadora no ha logrado encontrar información al respecto que pudiera ofrecer alguna Comunidad autónoma de forma sistematizada (número de menores extranjeros no acompañados tutelados o extutelados que han adquirido la nacionalidad por residencia en base a dicha situación de tutela, guarda o acogimiento)

por residencia es considerada y utilizada por las comunidades autónomas para culminar la integración de estos niños y adolescentes extranjeros en la sociedad española. Máxime cuando el Comité español de UNICEF señaló en 2019 (Ceriani Cernadas, 2019: 18) en relación con que «no se han observado iniciativas dirigidas a informar a los niños y niñas sobre su derecho a solicitar la nacionalidad española una vez que alcanzan los dos años de estar formalmente tutelados por el sistema de protección, según prevé la normativa».

Analizando la información obtenida en cuanto a los tres datos de relevancia para saber si la vía del art. 22.2.c) del Código civil es utilizada y en qué medida por las autoridades autonómicas de protección de menores, debemos anticipar que las incógnitas no han podido ser despejadas en su totalidad. Del análisis cruzado de los datos conseguidos desde diversas fuentes, más bien parece que los menores extranjeros no acompañados en España raramente pueden naturalizarse acudiendo al supuesto mencionado que requiere tan solo un año de residencia legal y continuada inmediatamente anterior a la solicitud.

4.2.2.1.a Tiempo medio en servicios de protección de menores

Así, respecto al tiempo medio en que los Menores Extranjeros No Acompañados permanecen bajo la protección de los servicios de autonómicos en situación de tutela, guarda o acogimiento, no se ha obtenido información directa alguna por parte de ninguna fuente estatal ni tampoco de las autonómicas consultadas (aragonesa y andaluza). Atendiendo a las edades medias de los menores acogidos en el sistema de protección (de 15 a 17 años, según se expuso más arriba), se puede deducir que habrá un número mayoritario de ellos que estén un tiempo de doce meses o menos bajo la tutela, guarda o acogimiento de dichas instituciones tutelares antes de alcanzar la edad de 18 años. Ello debido a que un gran número de estos adolescentes migrantes no acompañados han cumplido ya los 17 años o están, incluso, cercanos a la mayoría de edad cuando las comunidades autónomas asumen su tutela.

Hay ciertamente un porcentaje –que por la falta de datos no puede ser fijado con precisión y, por ello, hemos de decir que es desconocido– en el que los menores habrán estado en situación de guarda provisional y luego tutela de las autoridades autonómicas dos años o más; en esta situación se encuentran aquellos menores que entran en el sistema de protección con alrededor de 15 años.

Insistimos en que los datos exactos se desconocen por la falta de comunicación de los mismos en abierto por parte de las administraciones involucradas en la atención y protección de estos niños y adolescentes que han migrado solos.

4.2.2.1.b Declaraciones de desamparo y asunción de tutela o guarda provisional.

Por otra parte, debemos averiguar estadísticamente cuántos de estos menores no acompañados son declarados en desamparo y efectivamente se encuentran bajo la figura jurídica de la tutela o, al menos, bajo la guarda provisional. En relación con la figura de protección que las entidades tutelares autonómicas ofrecen a estos niños y adolescentes, nos hemos enfrentado al hecho de que tampoco existe información estadística a nivel nacional accesible –o al menos no ha sido obtenida por esta

investigadora—. No obstante, de la información obrante tanto en el Observatorio de la Infancia en Andalucía como en el informe Anual del Justicia de Aragón sobre Menores, se extrae que se sigue una pauta idéntica con el resto de menores (nacionales o extranjeros acompañados): se acuerda una guarda provisional inicial (momento de la llamada atención inmediata) y, tras el estudio y evaluación de las circunstancias concurrentes en cada caso, se procede al dictado de la resolución de declaración de situación de desamparo y con ello, la asunción de tutela *ex lege*. Cuestión distinta, como se dirá más adelante, es el tiempo que tardan las autoridades en dictar las resoluciones de asunción de tutela de estos menores extranjeros –por fallas burocráticas, falta de personal, etc–.

De los datos cotejados en cuanto a Aragón y Andalucía se observa que un gran número de menores extranjeros no acompañados se encuentran bajo la protección del sistema (generalmente en acogimiento residencial) sin que se haya dictado la resolución de tutela. Ello significa que hay demoras indeseables en la declaración de desamparo y la asunción de tutela de estos niños migrantes que se encuentran lejos de sus familias y necesitan de inmediato el nombramiento de un representante legal que vele por su protección integral y el disfrute de sus derechos¹⁷³.

¹⁷³ El Defensor del Pueblo Andaluz recoge en su informe relativo al año 2019 el caso de un menor que más de un año después de ingresar en el sistema de protección a la infancia todavía no había sido declarado en situación de desamparo porque la Fiscalía de Granada no había dictado tampoco decreto de minoría de edad (Defensor del Pueblo Andaluz, 2020:191). En el ámbito de la C.A. de Aragón, por la experiencia profesional de la investigadora, era habitual que el dictado de la resolución de desamparo se llegara a demorar varios meses mientras se estaba a la espera de los resultados de las pruebas oseométricas ordenadas por Fiscalía de Menores para el procedimiento preprocesal de determinación de la edad. En uno de los casos que me fueron asignados como letrada del SAOJI la espera fue de siete meses y en otro de diez. Mientras tanto los presuntos menores –que resultaron serlo- se encontraban en situación de guarda provisional. En la actualidad, los plazos para la obtención de resultados de las pruebas oseométricas se han reducido significativamente puesto que se ha centralizado todo a través del Instituto de Medicina Legal de Aragón.

Figura 12 – Comparativa menores extranjeros no acompañados en sistema de protección aragonés y andaluz. Datos genéricos, acogimiento residencial y tutela (2017-2019)

	Aragón			Andalucía		
	2017	2018	2019	2017 ¹⁷⁴	2018 ¹⁷⁵	2019 ¹⁷⁶
Total MENA (datos C.A.)	84 ¹⁷⁷	307 ¹⁷⁸	315 ¹⁷⁹	4.166	9.149	5.734
Acogidos (en gral.)	50 en acogimiento resid. ¹⁸⁰	210 en acogimiento resid. ¹⁸¹	247 en acogimiento resid. ¹⁸²	1.309	2.290	1.853
Tutelas año referencia	S.d. extraíbles	S.d. extraíbles	S.d. extraíbles	610 ¹⁸³	838 ¹⁸⁴	729 ¹⁸⁵

4.2.2.1.c Autorizaciones de residencia antes de alcanzar la mayoría de edad

En relación con los datos cuantitativos acerca de los menores extranjeros no acompañados que cuentan con autorización de residencia que documente la legalidad de su situación administrativa en España (art. 196 RD 557/2011)¹⁸⁶, nuevamente debemos señalar –al igual que sucede con otros datos relevantes referidos a los MENA–

¹⁷⁴ Datos extraídos del informe anual del Observatorio de la Infancia en Andalucía para el año 2017 (Observatorio de la Infancia en Andalucía, Ruiz Benítez, Bustamante Elvira, Rodríguez García de Cortázar y Alaminos Romero, 2018: 65,69-70). Sin datos desagregados para MENA en acogimiento residencial.

¹⁷⁵ Datos extraídos del informe anual del Observatorio de la Infancia en Andalucía en relación con el año 2018 (Rodríguez García de Cortázar, Ruiz Benítez y Bustamante Elvira, 2019: 18,24). Sin datos desagregados para MENA en acogimiento residencial.

¹⁷⁶ Datos extraídos del informe anual del Observatorio de la Infancia en Andalucía en relación con el año 2019 ((Rodríguez García de Cortázar y Ruiz Benítez, 2020:27,35-37). Sin datos desagregados para MENA en acogimiento residencial.

¹⁷⁷ Datos ofrecidos por los Servicios centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales a 12 de marzo de 2019.

¹⁷⁸ Datos ofrecidos por los Servicios centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales a 12 de marzo de 2019.

¹⁷⁹ Datos ofrecidos por los Servicios centrales del Instituto Aragonés de Servicios Sociales a 12 de marzo de 2019.

¹⁸⁰ Datos extraídos del Cuestionario sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2017 (Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Aragón, 2018: 3).

¹⁸¹ Datos extraídos del Informe cuantitativo sobre Menores sujetos a protección y reforma en Aragón 2018 ((Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Aragón, 2019) (Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Aragón, 2019: 3). Estos mismos datos aparecen reflejados en el Informe Anual del Justicia sobre Menores relativo al año 2018 (Justicia de Aragón, 2019: 38).

¹⁸² Datos extraídos del Informe cuantitativo sobre niños, niñas y adolescentes sujetos a protección y reforma en Aragón 2019 ((Servicio de Atención a la Infancia y la Adolescencia en Aragón, 2020: 4).

¹⁸³ Datos facilitados a esta investigadora por la Dirección General de la Infancia de la Junta de Andalucía.

¹⁸⁴ Ver nota anterior.

¹⁸⁵ Ver. nota anterior.

¹⁸⁶Art. 196.1 RD 557/2011 «Residencia del menor extranjero no acompañado»: Una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor, y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

que no es fácil la obtención de este dato. Según información publicada por el diario El País con datos facilitados en 2019 por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (Martín, 2019), el número de Menores Extranjeros No Acompañados que contaba con autorización de residencia en España en relación con todos los MENA contabilizados oficialmente era tan solo un 27,6 % en el año 2016 (1.102 menores), un 19,6 % en el año 2017 (1.257 menores), un 14 % en el año 2018 (1.931 menores) y de un 20,1 % hasta el 30 de junio de 2019 (2.573 menores)¹⁸⁷.

Estos datos ponen de manifiesto que anualmente en los últimos 4 años alrededor del 80 % de los menores extranjero no acompañados bajo protección de las comunidades autónomas no contaban con documentación administrativa de extranjería que acreditara su situación regular. Evidentemente estos porcentajes de indocumentación administrativa son muy preocupantes, puesto que no debe perderse de vista que, tanto individualmente considerados como pertenecientes a un grupo, los Menores Extranjeros No Acompañados son niños y adolescentes en situación de especial vulnerabilidad (por ser niños, por ser extranjeros y por estar solos), y esta vulnerabilidad se convertirá en irregularidad sobrevenida si alcanzan los 18 años sin contar con autorización de residencia otorgada por la administración del Estado.

La Fiscalía General del Estado no contradice lo anterior, sino que, incluso en su informe anual relativo al año 2019 (el último publicado hasta ahora), destaca las importantes «dificultades para que los menores extranjeros indocumentados obtengan la autorización de residencia» y que ello es debido a «diversas causas» (Fiscalía General del Estado, 2020: 887). Estas dificultades hacen que numerosos menores extranjeros tutelados por las autoridades autonómicas españolas puedan verse en la paradójica situación de que, aunque *ex lege* (por efectos del art. 35 LOEx) su situación en España se considera regular, sin embargo no pueden documentarla al no contar con una autorización de residencia dictada por la autoridad competente (Delegado o Subdelegado del Gobierno de la provincia en la que se encuentran) y, en consecuencia, no tienen una Tarjeta de Identidad de Extranjero (TIE). La falta de esta TIE les va a obstaculizar o impedir la realización efectiva de sus derechos –además de las gestiones cotidianas más nimias como hacerse socios de una biblioteca, participar en clubes deportivos o ligas deportivas infanto-juveniles federadas, participar en viajes de estudios o programas de intercambio de los centros educativos en los que se encuentren escolarizados, también abrir una cuenta bancaria, etc.– y con ello su efectiva integración social en España. Porque la integración de los extranjeros en España, más aún si cabe la de los menores, pasa ineludiblemente por la consecución y mantenimiento de su regularidad administrativa. Este lamentable situación de falta de documentación de residencia viene siendo denunciada una y otra vez por las voces más reputadas (Ceriani

¹⁸⁷ Las tablas oficiales más recientes del Portal de Inmigración (perteneciente a la Secretaría de Estado de Migraciones), cerradas a 31 de diciembre de 2020, no ofrecen ningún dato sobre el número de menores extranjeros no acompañados con permiso de residencia en España, ya que ni en las autorizaciones de residencia no lucrativas ni en las de circunstancias excepcionales referencian dato alguno que permita arrojar luz sobre esta cuestión (Observatorio Permanente de la Inmigración, 2021).

Cernadas, 2019: 67) (Defensor del Pueblo, 2020: 195), (Comisión de Derechos de la Infancia y Adolescencia, 2018: 13-14).

Sin embargo, otra nefasta consecuencia de dicha falta de autorización de residencia es que el tiempo que permanezcan bajo la tutela, guarda o acogimiento de las autoridades de protección de menores de la correspondiente comunidad autónoma no podrá computarse como de residencia para la solicitud de nacionalidad por residencia del art.22.2.c) CC, ya que el procedimiento legalmente establecido para dicha solicitud (RD 1004/2015, de 6 de noviembre) establece como requisito indispensable aportar o bien la Tarjeta de identidad de extranjero o bien autorizar a la Dirección General de los Registros y del Notariado (hoy Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública) la consulta de datos del interesado relativos a la información que sobre él conste en la Secretaría General de Inmigración y Emigración¹⁸⁸. Mi opinión es que sí debería computarse dicho tiempo a los efectos de la solicitud de nacionalidad, porque *ex lege* la residencia efectiva del menor se ha de considerar regular a todos los efectos, según reza el art. 35.7 LOEx).

Las principales causas por las que estos menores bajo la protección de los servicios de protección de menores de las diferentes Comunidades Autónomas encuentran trabas para obtener la autorización de residencia pueden agruparse, bajo mi criterio, en dos categorías:

- a) las motivadas por las autoridades de sus países de origen y
- b) las motivadas por la propia administración española (ya sea la autonómica, ya sea la estatal).

Así, en la primera categoría CAUSAS MOTIVADAS POR LAS AUTORIDADES DE SUS PAÍSES DE ORIGEN nos encontramos con que algunos consulados se niegan a expedir pasaporte a los menores tutelados por carecer los mismos de documentación nacional identificativa previa (la equivalente a nuestro Documento nacional de identidad). Por ejemplo, los menores marroquíes a partir de 12 años de edad tienen la obligación de contar con una *Carte Nationale d' Identité Électronique –CNIE-* a fin de poder obtener su pasaporte¹⁸⁹; los menores de Mali requieren la ficha de la *Carte NINA (número de identificación nacional)* y además, a partir de los 15 años, la *carte d'identité consulaire*

¹⁸⁸ Art.5.1.a) «Requisitos y documentación 1 del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el procedimiento para la adquisición de la nacionalidad española por residencia (BOE 07-11-2015)

¹⁸⁹ Para la obtención de la primera CNIE es preciso que el menor acuda presencialmente a la sede del consulado correspondiente a su lugar de residencia, tomándosele las huellas dactilares, debiendo entregar un certificado de inscripción consular donde constará el domicilio actual del menor en el extranjero, una copia del certificado literal de nacimiento o un extracto del acta de nacimiento expedidos con menos de 6 meses de antigüedad, o una copia de la página del libro de familia y su original donde aparezca su inscripción (*Décret n° 2-06-478 du 14 hija 1428 (25 décembre 2007) pris pour l'application de la loi n° 35-06 instituant la carte nationales d'identité électronique*, en la website consulat.ma/sites/default/files/inline-files/CNIE_décret_1.pdf)

Esta documentación es remitida a los servicios de la Dirección General de Seguridad Nacional en Marruecos que verificarán la identidad y la nacionalidad de quien solicita dicha CNIE. La tramitación de la CNIE puede llegar a demorarse varios meses, lo que perjudica a los menores que se encuentran tutelados y en espera de poder solicitar la autorización de residencia, puesto que sin CNIE ni inscripción consular no puede ser tramitado su pasaporte (consulat.ma/es/expedición-de-pasaporte-biométrico) y sin pasaporte no puede solicitarse la autorización de residencia en España.

du Mali para poder solicitar el pasaporte ante las autoridades diplomáticas malienses en España¹⁹⁰. Complicando aún más las cosas, las autoridades diplomáticas de Guinea Conakry en España, por ejemplo, no expiden pasaportes (tan solo extensiones de pasaportes que van a caducar o certificados de pasaportes)¹⁹¹. También se detectan larguísimas esperas para la obtención del pasaporte una vez presentada toda la documentación necesaria, tal como señalan los defensores del pueblo de España en cuanto a Marruecos y Argelia (Defensor del Pueblo, 2019: 33). Así, investigadores de la Universidad de Zaragoza (Senovilla Hernández, Gimeno Monterde, Heras, Cutillas, y Lima, 2019: 10) han detectado que las demoras para la obtención del pasaporte de los menores marroquíes no acompañados –no debiendo olvidarse que más de la mitad del total de MENA en territorio español tienen esta nacionalidad– son de más de seis meses¹⁹². También que en numerosas ocasiones los consulados y/o embajada correspondientes no entregan justificante de haber realizado la solicitud de pasaporte (Senovilla Hernández *et al.*, 2019: 11).

Los obstáculos burocráticos, las dificultades para la expedición de algunos de dichos documentos en los países de origen (por falta de red familiar que pueda o sepa solicitarlos, por imposibilidad del desplazamiento desde zonas rurales, por falta de medios económicos para el pago de tasas de los documentos o para el envío de estos a España, por no haber sido ni siquiera inscrito el nacimiento de algunos de estos menores en su país de origen, por envío de documentos sin legalizar que no tienen valor en España, etc. (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 111-112), los costes económicos de la tramitación en territorio español –con desplazamientos a la ciudad española en la que se encuentre el consulado correspondiente– y otras circunstancias administrativas retrasan durante meses y meses la expedición de los pasaportes de estos menores acogidos en el sistema de protección a la infancia. Además, no puede dejarse de lado que, lamentablemente no pocas veces, cuando se retira dicho documento del Consulado por el interesado este ya ha alcanzado los 18 años o está próximo a ello¹⁹³ y, en consecuencia, se encuentra en situación de irregularidad administrativa sobrevinida en España en el momento en que cesa también la tutela de la administración autonómica con la mayoría de edad.

Es decir, que los obstáculos y retrasos que sufren estos adolescentes para lograr su ansiado pasaporte y con ello su autorización de residencia, amén de generarles grave

¹⁹⁰ Vid. http://www.embajadademali.es/es/consulares_castellano/

¹⁹¹ Así se indica en la web de la embajada en España (<https://guineamadrid.es/es/servicios-consulares/documentos-consulares>), última consulta a 23-01-2021. Para la obtención del pasaporte hay que acudir a la Embajada de la República de Guinea en París, con los costes y dificultades extras que ello conlleva.

¹⁹² Estas demoras son referidas al consulado de Marruecos en Tarragona, que es el correspondiente a la demarcación territorial de Aragón. En la investigación reseñada de la Universidad de Zaragoza, se destacó que de los trece jóvenes asistentes a uno de los talleres, diez de ellos estaban afectados por tales retrasos, siendo once jóvenes más de otro taller quienes tenían una media de 7 meses de espera, percibiendo estos menores marroquíes como posibles causas “Marruecos no acepta que hemos emigrado”, así como la corrupción en el país de origen (Senovilla Hernández, Gimeno Monterde, Heras, Cutillas, y Lima, 2019: 10).

¹⁹³ La propia FGE señala estos inconvenientes en su Memoria del año 2020 (Fiscalía General del Estado, 2020: 887), reportados por las Fiscalías de A Coruña y Zaragoza. Igualmente son quejas continuas que aparecen reflejadas en el Informe anual sobre Menores del Justicia de Aragón del año 2019 (Justicia de Aragón, 2020: 131, 176, 245).

zozobra y ansiedad que afecta a su salud mental (Ceriani Cernadas, 2019: 69) e incluso «desconfianza hacia el equipo educativo» del sistema de protección (Senovilla Hernández *et al.*, 2019: 11), repercute de forma ominosa sobre su futuro en territorio español (reduce su tiempo de residencia legal en España o directamente le impide el acceso a la residencia por vía del art. 196 RD 557/2011 y les hace incurrir en situación de irregularidad desde el mismo día en que cumpla los 18 años, sin ser ellos responsables de tal situación; todo lo cual, afecta a su posibilidad de solicitar la nacionalidad española por la vía del art.22.2.c) CC).

En determinados casos, las casi insalvables dificultades para obtener el pasaporte podrían ser reconducidas y evitadas si las autoridades tutelares tramitaran para estos niños y adolescentes una cédula de inscripción ante la Oficina de Extranjería o Comisaría de Policía correspondiente, ya que esta cédula permite justamente identificar en España a aquellos extranjeros que no pueden serlo por la misión diplomática u oficina consular del país de su nacionalidad y se encuentran indocumentados (art. 211 RD 557/2011)¹⁹⁴. Una vez obtenida esta cédula de inscripción, o incluso paralelamente, puede y debe ser solicitada la autorización de residencia del art. 196 RD 557/2011. Cuestión distinta son las disfunciones que se están produciendo en la concesión de la propia cédula de inscripción por las Subdelegaciones y Delegaciones del Gobierno en algunos territorios españoles (que debe ser expedida por la Policía nacional), que derivan, no obstante, en una agravación de la situación administrativa de los menores extranjero no acompañados que la han solicitado (Defensor del Pueblo, 2019: 33-34). O incluso, el desconocimiento de la existencia de esta cédula por parte del personal que atiende a los menores extranjeros no acompañados que pudieran solicitarla (Senovilla Hernández *et al.*, 2019: 17)

En la segunda categoría, CAUSAS ORIGINADAS POR LA PROPIA ADMINISTRACIÓN ESPAÑOLA, pueden identificarse las siguientes (Fiscalía General del Estado, 2020: 887), (Ceriani Cernadas, 2019: 67):

1. Falta de impulso por parte del órgano de protección que tiene la guarda o tutela del menor en la tramitación de la documentación de extranjería del menor.

Erróneamente algunas entidades tutelares o el personal que en ellas trabaja considera que no deben solicitar la autorización de residencia para los menores no acompañados hasta que no han transcurrido nueve meses de la asunción de la tutela o guarda –aun cuando, en nuestra opinión, lo que establece el RD 557/2011 es claramente que esto debe realizarse «una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor»–¹⁹⁵. El Defensor del Pueblo ha abierto actuaciones en 2019 o realizado recordatorios tras quejas por demoras

¹⁹⁴ En este sentido, el Justicia de Aragón recoge en su informe de 2019 que la Comisión interinstitucional para la Atención a los Niños, Niñas y Adolescentes Menores No Acompañados, constituida en 2018, ha consensuado «intentar la tramitación de cédulas de inscripción en casos en los que los consulados no respondan a través del mecanismo notarial» (Justicia de Aragón, 2020: 288)

¹⁹⁵ Art. 196.1 RD 557/2011 «Residencia del menor extranjero no acompañado»: Una vez haya quedado acreditada la imposibilidad de repatriación del menor, y en todo caso transcurridos nueve meses desde que el menor haya sido puesto a disposición de los servicios competentes de protección de menores, se procederá a otorgarle la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero.

en la ciudad autónoma de Melilla (donde también la Fiscalía ha debido intervenir al respecto), los servicios de protección madrileños, los de la Junta de Andalucía y los de la Generalitat de Cataluña (Defensor del Pueblo, 2020: 195). También en Aragón se reproduce este problema, encontrándose algunos menores más de un año bajo la protección del IASS sin que se hayan iniciado los trámites ante la Oficina de Extranjeros correspondiente para la solicitud de residencia del art. 196 RD 557/2011 (Senovilla Hernández *et al.*, 2019: 11). Igualmente en Andalucía (Defensor del Pueblo Andaluz, 2020: 191). Al respecto, en mi experiencia personal como abogada me he visto obligada a requerir la presentación urgente de solicitud de autorización de residencia al Instituto Aragonés de Servicios Sociales – asistiendo al menor extranjero no acompañado para el que tenía asignado el asesoramiento jurídico como letrada del Servicio de Asistencia y Orientación Jurídica a Inmigrantes¹⁹⁶–, ante la inactividad de la entidad pública y la cercanía de la mayoría de edad de este.

2. Falta o insuficiente formación de los técnicos de los servicios autonómicos de protección de menores, que desconocen la importancia de ser ágiles y priorizar la petición de autorización de residencia del menor extranjero¹⁹⁷, especialmente si se encuentra en edad cercana a los 18 años (Ceriani Cernadas, 2019: 68), (Senovilla Hernández *et al.*, 2019: 17)¹⁹⁸.

¹⁹⁶ Este Servicio jurídico está regulado por los arts. 5 y 6 de la Ley 9/2017, por la que se regulan los servicios de asesoramiento y orientación jurídicos gratuitos en Aragón, y es prestado por los Colegios de Abogados en Aragón.

El menor en cuestión era de Ghana, contaba con pasaporte desde antes de haber sido declarado en situación de desamparo y hacía más de un año que se había constituido la tutela *ex lege* a favor del IASS. Una vez requerido el IASS por escrito, aún se demoró más de dos meses la presentación de solicitud de autorización de residencia a favor del menor ante la Oficina de Extranjeros, sin dar explicación alguna ni al menor ni a su abogada del porqué de este nuevo retraso. Posteriormente, la Oficina de Extranjeros dejó pasar los meses sin dictar resolución, por lo que el interesado –que ya había alcanzado los 18 años de edad- se vio obligado a interponer recurso contencioso-administrativo contra la Subdelegación del Gobierno en Zaragoza por el silencio negativo producido con la falta de resolución sobre la autorización de residencia. Curiosamente, una vez le fue notificada la demanda a la Subdelegación del Gobierno, por esta se procedió a conceder la autorización de residencia, que hubo de serlo ya *renovada*, puesto que el retraso en la formulación de la solicitud era tal que la retroactividad se debía realizar casi dos años atrás. Resulta evidente que, si este menor ghanés no hubiera estado debidamente asesorado, al llegar la mayoría de edad se habría visto en la situación de irregularidad administrativa sobrevenida, sin autorización de residencia. En este caso, pudo evitarse. Nos preguntamos cuántas veces se producen casos similares con peor final en todo el territorio español.

¹⁹⁷ Como hemos indicado anteriormente, las consecuencias de no dar importancia a la documentación del menor pueden llevar a este, incluso, a la situación de irregularidad administrativa y el riesgo de ser sometido a un expediente de expulsión al cumplir los 18 años.

¹⁹⁸ En la Comunidad Autónoma de Aragón, ha sido elaborada recientemente una Guía de Recomendaciones para profesionales en relación con los menores extranjeros no acompañados (Gimeno Monterde *et al.*, 2020). En esta guía se realizan importantes recomendaciones para los profesionales implicados en el Sistema de Atención a la Infancia y Adolescencia en Aragón (SAIA) respecto a la urgencia e importancia de la obtención de la primera autorización de residencia para estos menores cuando se encuentran en recurso residencial (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 22-23), así como cuando alcanzan la mayoría de edad sin haber obtenido dicha autorización de residencia. En relación con esta última situación, la recomendación recogida exige que «el SAIA garantice, como mínimo, la regularización documental de los extutelados, con o sin apoyo residencial tras su mayoría de edad», a fin de que «los servicios sociales públicos o privados puedan acompañarlos en su inserción sociolaboral» y «evitar el reinicio de las gestiones administrativas para su regularización» (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 118).

3. Sobresaturación y falta de recursos humanos de los centros de menores¹⁹⁹, que hacen que algunas entidades tutelares soliciten muy tardíamente la autorización de residencia.

4. Falta de diligencia o de recursos humanos en las propias Oficinas de Extranjeros, que generan retrasos injustificados para el examen de los expedientes y con ello demoran la concesión de las autorizaciones de residencia tan vitales para estos menores (Ceriani Cernadas, 2019: 68) (Defensor del Pueblo, 2020: 195) (Defensor del Pueblo Andaluz, 2020:191). No aceptación de los resguardos de solicitud de pasaporte de los menores extranjeros no acompañados para el inicio de los trámites para la obtención de autorización de residencia (Gimeno Monterde... *et al.*, 2020: 22), lo cual es especialmente grave cuando estos menores están cercanos a cumplir 18 años.

5. Falta de información adecuada a los menores en relación con la importancia de la obtención de sus autorizaciones de residencia y falta de asistencia letrada especializada para estos menores que podría asesorarles, incluso, para que ellos mismos pudieran requerir a sus tutores para la solicitud de tales autorizaciones de residencia (o agilizar la obtención de pasaportes o cédulas de inscripción, en su caso).

6. Dificultades o inexistencia de comunicación y/o colaboración entre las entidades tutelares de las comunidades autónomas y las Oficinas de Extranjeros.

7. Denegación por las autoridades de Extranjería –Administración General del Estado– de cédulas de inscripción para menores extranjeros no acompañados interesadas en su nombre por las entidades tutelares autonómicas (Defensor del Pueblo, 2019: 33) o falta de tramitación de tales solicitudes (Comisión de Derechos de la Infancia y la Adolescencia, 2018: 14), (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 22). Estas denegaciones de cédulas de inscripción han sido destacadas por la FGE en su Memoria en relación con datos del año 2019 en relación con la Fiscalía de A Coruña (Fiscalía General del Estado, 2020: 887); sin embargo, tal situación durante el año 2020 se continúa produciendo en Zaragoza, Almería y diversas provincias²⁰⁰. Por ello, tanto los defensores del Pueblo en España (Defensor del Pueblo, 2019: 35) como otras voces recomiendan que se concedan cédulas de inscripción a los menores extranjeros no acompañados bajo la guarda o tutela de

¹⁹⁹ Según el Fiscal de Sala Coordinador de Menores Javier Huete (HUETE, 2019) en 2018 se produjo una clara sobresaturación y desbordamiento de las capacidades de recepción y asistencia de las entidades públicas encargadas de su atención especialmente en Navarra, Tarragona, Huelva, Barcelona, Girona, Gipuzkoa, Mallorca, Asturias, Murcia, Zaragoza, Granada, Cádiz, Sevilla, Cantabria, Valencia, Jaén y Almería. También el Justicia de Aragón reflejó este problema en su Informe anual de 2018 (Justicia de Aragón, 2019: 389).

²⁰⁰ Información obtenida por la investigadora de su experiencia profesional como letrada del SAOJI en la provincia de Zaragoza y por conversaciones con otros abogados de otras provincias. Igualmente, se destaca en la Guía de Recomendaciones para profesionales *Niños, niñas y adolescentes que migran solos* del Instituto Aragonés de Servicios Sociales y la Universidad de Zaragoza, que la Oficina de Extranjeros de Zaragoza no admite a trámite o deniega cédulas de inscripción de menores extranjeros no acompañados cuando la falta de pasaporte es debida a lo costoso o extremadamente lento de la tramitación en los consulados (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 113)

los sistemas autonómicos de protección a la infancia (Gimeno Monterde *et al.*, 2020: 114)

En mi opinión personal, la Fiscalía General del Estado no debería limitarse a destacar las disfunciones del sistema, sino que en ejercicio de su función de garante y protección del interés superior del menor, tal como se consignó ya en el año 2009 en las Jornadas de Fiscales Delegados de Menores, debe actuar para resolverlas²⁰¹:

« [...] por parte del Fiscal Delegado de Menores habrá de instarse de la Administración Pública que asumió la tutela del menor, la activación de la tramitación de su documentación sin esperar ni permitir que se espere de forma automática el plazo de nueve meses previsto en el REX, que debería operar como límite máximo y no como término “a quo”» (Fiscalía General del Estado, Unidad de Extranjería, 2018: 8).

Las diferentes defensorías del pueblo en las comunidades autónomas han reportado que el número de autorizaciones de residencia de las que disfrutaban los menores extranjeros no acompañados es «claramente inferior al número de menores atendidos en los sistemas de protección» (Defensor del Pueblo, 2019: 33) y ello es debido a los elementos analizados anteriormente, derivados tanto de conductas de las autoridades diplomáticas de los países de origen como de las propias de las administraciones estatal y autonómica, que dificultan sobremanera –cuando no imposibilitan– la documentación acreditativa de la regularidad administrativa de los Menores Extranjeros No Acompañados en España. Como dato objetivo queremos resaltar que en el año 2018, el Gobierno de España informó ante una pregunta parlamentaria del senador Sr. Iñarritu (Grupo Mixto) que a fecha 30 de septiembre de 2018 se encontraban en tramitación un total de 264 autorizaciones de residencia iniciales para menores extranjeros no acompañados, 129 se encontraban en trámite de renovación y 2 en trámite de obtención de residencia de larga duración –por haber residido legalmente ya cinco años ininterrumpidos–²⁰². No debe olvidarse, que el año 2018 fue el de incremento exponencial de llegada de menores no acompañados a territorio español (hasta 7023 por mar, registrándose ese año en el RMENA un total de 13.796 menores). A mediados del año 2019, del total de MENA inscritos en el RMENA (12.417 menores) tan solo 2.573 contaban con autorización de residencia en vigor (Martín, 2019).

Los defensores del pueblo en España han señalado que la mayoría de las veces estos expedientes de autorización de residencia para los menores no acompañados se resuelven favorablemente (Defensor del Pueblo, 2019: 34). Sin embargo, existen serias dificultades para conseguir la renovación de dichas autorizaciones cuando los tutelados alcanzan la mayoría de edad²⁰³, dado que la normativa de extranjería exige que estos jóvenes cuenten con recursos económicos de, al menos el 100% del IPREM mensual

²⁰¹ Esta investigadora, en conversaciones informales con algunos Fiscales de Menores, ha constatado que estos se quejan de la falta de recursos humanos para atender a los temas de menores extranjeros no acompañados, más allá de las diligencias preprocesales de determinación de la edad.

²⁰² Se trata de la respuesta a la pregunta escrita 684/49270 formulada por el senador D. Jon Iñarritu García, en relación al número de autorizaciones de residencia de Menores Extranjeros No Acompañados en tramitación. Disponible en la web del Senado (www.senado.es)

²⁰³ El mundo, 22-07-2020, «Ola de denegaciones de permisos de residencia a ex menas por falta de ingresos» (Ribalaygue, 2020).

(hoy 537,84 euros) o bien cuenten con un contrato de trabajo por período de un año y 40 horas a la semana y salario mínimo interprofesional. A ello hay que añadir otro inconveniente más, dado que la autorización de residencia que se les concede a los menores extranjeros no acompañados no autoriza sin más a trabajar por cuenta ajena cuando se alcanza la edad laboral (esto es, los 16 años), por lo que si el menor tiene oportunidad de firmar un contrato de trabajo ha venido siendo obligado solicitar en procedimiento aparte una autorización para trabajar. Ello ha obstaculizado el acceso al mercado laboral (y prácticas laborales remuneradas) a estos adolescentes, de modo que cuando alcanzan la mayoría de edad ni siquiera tienen las herramientas para adentrarse en el arduo mercado laboral²⁰⁴. Algunas voces expertas de la abogacía y de instituciones de atención a la infancia venían reclamando que esta situación cambiara y se permitiera acceder a la actividad laboral a los MENA. La Instrucción 1/2020 de la Secretaría de Estado de Migraciones de 6 de marzo de 2020 ha habilitado con carácter general el ejercicio de la actividad laboral a los MENA con autorización de residencia, estableciendo que en la propia tarjeta que se expida a su favor se incluya la leyenda «habilita a trabajar por cuenta ajena»²⁰⁵. Muy recientemente, la prensa ha informado que el Gobierno ha iniciado los trámites para modificar rápidamente el RD 557/2011 a fin de facilitar que los menores migrantes tutelados que alcanzan la mayoría de edad no se vean en la irregularidad sobrevenida (Sánchez, 2021), aunque a fecha de cierre de esta investigación dicha normativa todavía no ha sido publicada ni por tanto es aplicable.

4.2.2.2 Autorizaciones de residencia de los Menores Extranjeros No Acompañados en Aragón y Andalucía.

Por lo que respecta a las comunidades autónomas de Aragón y Andalucía, los datos facilitados a esta investigadora por la Dirección General de la Administración General del Estado en el Territorio (Ministerio de Política Territorial y Función Pública) y por la Dirección General de Infancia de la Junta de Andalucía informan de que:

1. Número de autorizaciones de residencia concedidas a Menores Extranjeros No Acompañados (art. 196 RD 557/2011) fue el siguiente:

	2017	% total MENA	2018	% total MENA	2019	% total MENA	2020 (a 12/09/2020)
Andalucía²⁰⁶	466	11,18 %	621	6,78 %	880	15,34 %	635
Aragón	32 ²⁰⁷	38,09 %	44	14,33%	67	21,26 %	80

²⁰⁴ En todo 2018, tan solo 38 MENA extutelados obtuvieron permiso de residencia y 218 permiso de trabajo (Martín, 2019)

²⁰⁵ En dicha Instrucción se dice expresamente: «PRIMERA. La concesión de la autorización de residencia, expedida a favor de los menores extranjeros, habilitará para el ejercicio de la actividad laboral por cuenta ajena en el momento en que éstos alcancen 16 años de edad, sin necesidad de ningún otro trámite administrativo en materia de extranjería. Esta habilitación quedará reflejada expresamente en la documentación expedida a su favor, mediante la siguiente leyenda “habilita a trabajar por cuenta ajena”».

²⁰⁶ Según la información facilitada a esta investigadora por la Dirección General de Infancia de la Junta de Andalucía, durante la estancia de los menores en un centro de Andalucía se concedieron 269 autorizaciones en 2017, 313 autorizaciones en 2018 y 435 en 2019.

²⁰⁷ No hay datos sobre Teruel.

Es decir, obtuvieron su autorización de residencia un número porcentual muy bajo del total de Menores Extranjeros No Acompañados acogidos en cada uno de los sistemas autonómicos de protección de Andalucía y Aragón para cada año reflejado.

2. Número de autorizaciones de residencia renovadas al acceder a la mayoría de edad los Menores Extranjeros No Acompañados que ya eran titulares de autorización de residencia (art. 197 RD 557/2011²⁰⁸).

	2017	2018	2019	2020 (a 12/09/2020)
Andalucía	139	144	261	207
Aragón	5 ²⁰⁹	7 ²¹⁰	13 ²¹¹	12 ²¹²

3. ExMENA con autorización de residencia obtenida por primera vez dentro de los 90 días posteriores a la fecha su 18º cumpleaños (art. 198 RD 557/2011)²¹³, o lo que es lo mismo, número de autorizaciones de residencia otorgadas a Menores Extranjeros no Acompañados que al acceder a la mayoría de edad no eran titulares de autorización de residencia

	2017	2018	2019	2020 (a 12/09/2020)
Andalucía	40 ²¹⁴	63 ²¹⁵	87 ²¹⁶	68 ²¹⁷
Aragón	1 ²¹⁸	4 ²¹⁹	21	27 ²²⁰

Las cifras expuestas son desoladoras para el objeto de este estudio ya que, si los menores que migran solos únicamente logran obtener su autorización de residencia inicial en tan ínfimos porcentajes respecto al global de los Menores Extranjeros No Acompañados acogidos por el sistema de protección, será imposible para ellos lograr una suficiente integración en la sociedad española y, menos aún, adquirir la nacionalidad española por residencia durante el tiempo en el que se encuentran bajo la

²⁰⁸ La vigencia de la autorización renovada será de dos años, salvo que correspondiera una autorización de residencia de larga duración (por haber residido legalmente en España de forma consecutiva durante 5 años) cuya vigencia será de 5 años.

²⁰⁹ No hay datos sobre Teruel.

²¹⁰ No hay datos sobre Teruel.

²¹¹ No hay datos sobre Huesca.

²¹² No hay datos sobre Teruel.

²¹³ Esta autorización de residencia se considera de circunstancias excepcionales y tendrá una vigencia de un año.

²¹⁴ No hay datos referidos a Córdoba ni Huelva.

²¹⁵ No hay datos referidos a Córdoba o Huelva.

²¹⁶ No hay datos referidos a Córdoba.

²¹⁷ No hay datos referidos a Córdoba.

²¹⁸ No hay datos referidos a Huesca o Teruel.

²¹⁹ No hay datos referidos a Huesca.

²²⁰ No hay datos de Huesca ni Teruel.

protección de las entidades públicas o inmediatamente después de cesar la tutela por su mayoría de edad.

Ante las dificultades objetivas que se presentan a los Menores Extranjeros No Acompañados para poder siquiera tramitar con éxito la autorización de residencia inicial del art. 196 RD 557/2011, los defensores del pueblo en España propusieron una serie de recomendaciones para el Gobierno del Estado con las que estamos plenamente de acuerdo y que por su relevancia y pertinencia vamos a transcribir (Defensor del Pueblo, 2019:35):

8.2.- Promover la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, para adaptarlo al contenido y espíritu de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, impidiendo de este modo una interpretación restrictiva que limite el derecho a obtener la autorización de residencia a los menores extranjeros no acompañados. Y hasta tanto no se apruebe dicha modificación reglamentaria exigir los requisitos previstos para las autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales, al ser más beneficiosos que los exigidos para la renovación de la autorización de residencia no lucrativa.

8.3.- Elaborar instrucciones para unificar procedimientos y criterios relativos a la tramitación y resolución de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados tutelados por la Entidad Pública. También agilizar los trámites y unificar procedimientos y criterios para la expedición de las cédulas de inscripción que permita el inicio de procedimientos de autorizaciones de residencia.

8.4.- Promover acciones con los países de origen, especialmente Marruecos y Argelia, para agilizar los trámites de obtención de pasaportes (Embajadas y Consulados)».

En relación con la modificación del RD 557/2011 para que los menores extranjeros no acompañados bajo la protección de las autoridades españolas obtengan la autorización de residencia que documente la regularidad de su situación administrativa en España, coincidimos con aquellos que propugnan que esa autorización de residencia debiera concederse y documentarse con la correspondiente TIE no solo con efectos retroactivos al momento de la resolución del Ministerio Fiscal por la que se determinó que dicho menor pasara bajo la protección del servicio de menores correspondiente (art. 196.3 RD 557/2011), o al menos que la concesión por las autoridades de extranjería lo fuera de forma inmediata al dictado de la resolución administrativa autonómica de declaración de desamparo y constitución de tutela *ex lege* (Comisión de Derechos de la Infancia y Adolescencia, 2018: 13).

Y en cuanto al requisito documental de aportar pasaporte en vigor o título de viaje o cédula de inscripción del menor para poder tramitar la autorización de residencia inicial (o sus renovaciones), consideramos que, en atención al ISN que se encuentra en situación de extrema vulnerabilidad por su desamparo, debiera modificarse la actual normativa de extranjería y considerarse la posibilidad de permitir que los Menores Extranjeros No Acompañados obtengan provisionalmente la autorización de residencia con otro tipo de documentos oficiales válidos de sus países de origen tales como certificados de nacionalidad, certificados de inscripción consular que acreditan, sin duda, su identidad y país de nacionalidad. Nuestra propuesta es que, del mismo modo que cabe conceder autorización de residencia provisional a las víctimas de violencia de

género y sus hijos sin que haya recaído sentencia firme condenatoria contra el agresor, bastando la orden judicial de protección o, incluso, un informe del Ministerio Fiscal que indique la existencia de indicios de violencia de género (art. 133 RD 557/2011), también podría concederse provisionalmente y documentarse con la TIE la autorización de residencia (y sus renovaciones) para estos menores extranjeros mientras se gestiona y tramita por la entidad tutelar, en los casos que sea preciso –que son la mayoría–, el pasaporte del menor ante las autoridades del país de su nacionalidad o, en su defecto, la cédula de inscripción ante las autoridades españolas. De esta manera, se podría superar de forma sencilla el obstáculo inicial –casi insalvable en muchas ocasiones– de que, al carecer de pasaporte y/o ser denegada la cédula de inscripción, el menor no acompañado se vea privado de autorización de residencia y con ello se le impida el goce real de todos los derechos que como menor extranjero bajo la protección del Estado español (de la comunidad autónoma competente) le corresponden de conformidad con la CDN y la LO 1/96. Consideramos que la autorización provisional se consolidaría como definitiva cuando las autoridades tutelares presentaran ante las de extranjería el pasaporte o título de viaje del menor o bien cuando las propias autoridades de extranjería concedieran la cédula de inscripción de conformidad con el art. 211 del RD 557/2011.

Esta autorización provisional de residencia iría en el tiempo paralela a la trayectoria del menor en el sistema de protección de la correspondiente comunidad autónoma y, por tanto, paralela a su paulatina adaptación e integración en la sociedad española. Si más tarde el menor fuera reagrupado con su familia en su país de origen sin que se hubiera obtenido la autorización definitiva, la provisional decaería puesto que el menor dejaría de residir en España, del mismo modo que la actual autorización de residencia de la que venga disfrutando un menor extranjero no acompañado no es óbice para la reagrupación familiar de este en su país de origen, según explicita el art. 35 LOEx. Por otro lado, con esta autorización provisional de residencia se permitiría también a muchos más Menores Extranjeros No Acompañados poder solicitar de conformidad con el art. 22.2.c) del Código civil la nacionalidad española por residencia, ya que el período de autorización provisional de residencia computaría para el plazo de residencia legal y continuada de un año inmediatamente anterior a la solicitud que exige el art. 22.3 CC.

Por último, a modo de apunte, aun no siendo objeto de esta investigación, no podemos dejar de mencionar la preocupación que tenemos por aquellos Menores Extranjeros No Acompañados que son candidatos a la obtención de protección internacional (por tener en su historia vital persecuciones individualizadas -o por su pertenencia a determinado grupo social- merecedoras del reconocimiento del estatuto de refugiado) y que, sin embargo, no son detectados como tales por las autoridades de protección de la infancia y no se les brinda la oportunidad de solicitar el asilo²²¹.

²²¹ A los solicitantes de asilo, la ley les reconoce el derecho a permanecer en España hasta tanto se resuelva su solicitud (estancia temporal), así como otra serie de derechos reconocidos en la Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria (BOE 31-10-2009).

4.2.2. La gestión de la nacionalidad por residencia para los Menores Extranjeros No Acompañados en las CC.AA.

A la vista de la contundencia de los datos expuestos precedentemente en cuanto a los menores extranjeros no acompañados tutelados (o con otras formas de protección como la guarda o el acogimiento) que cuentan con autorización de residencia durante el tiempo que permanecen bajo la protección de las entidades tutelares autonómicas, somos conscientes de que, en realidad, el número de estos niños, niñas y adolescentes que puede beneficiarse de la vía privilegiada del art. 22.2.c) Código civil para adquirir la nacionalidad española está siendo muy limitada. Consecuentemente, del número ínfimo que aparece en las estadísticas indicadas con anterioridad de adquisición/concesión de nacionalidad por residencia por «otros motivos», aún será menor el porcentaje de concesiones por el art. 22.2.c CC.

Por ello, se va a dar la circunstancia que un número determinado –pero incógnito ante la falta precisa de datos oficiales– de menores tutelados por dos años o más van a verse privados de la posibilidad de solicitar su naturalización por residencia en España y con ello, alcanzar el estatuto de plena ciudadanía española. Este estatuto de españoles podría les proporcionar a futuro una estabilidad y tranquilidad, puesto que les evitaría acometer en la mayoría de edad la ardua tarea de renovar o recuperar –u obtener por primera vez– el permiso de residencia y trabajo necesarios para su regularidad administrativa y su supervivencia económica en España. Los extranjeros en nuestro país no están en un plano de igualdad con los españoles en todos los derechos de los que son titulares, sino que en algunos esenciales como el derecho a la libertad de movimientos por el territorio español o el derecho al trabajo o el derecho de acceso a las prestaciones sociales se reservan solo a los extranjeros *residentes*, esto es, solo pueden disfrutar de ellos aquellos extranjeros que no se encuentren en situación de irregularidad administrativa (esta sea provocada por el extranjero, sea sobrevenida, como ocurriría con los exMENA que no han obtenido la autorización de residencia durante la minoría de edad o en los 90 días posteriores a cumplir los 18 años).

En el sentido expuesto, resulta esencial que las entidades tutelares de las comunidades autónomas contemplen la solicitud de la nacionalidad española como el elemento último y más útil en las políticas públicas de integración de estos menores extranjeros no acompañados en la sociedad española. Para ello, es preciso que los profesionales que trabajan con los menores tengan la formación adecuada y puedan ser capaces de responder a las preguntas que los niños y adolescentes les puedan formular directa o indirectamente sobre un posible deseo o inquietud por ser españoles, así como contar, en su caso, con la colaboración de abogados especializados en el ámbito de la nacionalidad y la extranjería para encauzar desde un primer momento de forma satisfactoria el cumplimiento documental acreditativo de los requisitos legales para la adquisición de la nacionalidad por residencia de los Menores Extranjeros No Acompañados.

Con respecto a la información que debe proporcionarse a los menores extranjeros no acompañados, los defensores del pueblo españoles en las conclusiones de sus jornadas de coordinación del año 2019 dedicadas monográficamente a la atención a menores

extranjeros no acompañados, destacaron como uno de los elementos esenciales de la atención integral de estos niños y adolescentes que las entidades públicas están obligadas a proporcionarles para lograr la plena integración de estos en la sociedad española, la información relativa a la «tramitación de la nacionalidad» (Defensor del Pueblo, 2019: 29). En el año 2013, la profesora Aurelia Álvarez Rodríguez (2013: 143) ya indicaba que:

En todo caso, el art. 22.2.c) CC debería ser utilizado más a menudo por las autoridades españolas en el caso de los menores extranjeros no acompañados como complemento al art. 35 de la LOEx. De esta forma eliminaríamos las situaciones de irregularidad que se están provocando en el momento en que el menor extranjero no acompañado alcanza la mayoría de edad conforme a su propia ley personal (art. 9.1 CC).

Sobre este aspecto, en el año 2010, el Grupo de Investigación en Familia e Infancia de la Universidad de Oviedo, en su informe titulado *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español*, señaló que la concesión de la nacionalidad española era «otra cuestión importante a considerar» en cuanto a la documentación del menor, y que Cantabria había comenzado a trabajar en esta línea, obteniendo ya las primeras nacionalidades para los menores extranjeros no acompañados que cumplían los requisitos del art. 22.2.c CC. (Bravo Arteaga, Santos González, y Del Valle, 2010: 109-110).

En la comunidad autónoma aragonesa, el Foro de la Inmigración en Aragón en sesión plenaria del día 10 de octubre de 2015 aceptó una importante propuesta de la Comisión sociojurídica del mismo que tenía por objeto la cuestión de la adquisición de la nacionalidad española por parte de los menores extranjeros no acompañados tutelados por el IASS. En esta propuesta de la Comisión sociojurídica se incidía en que la obtención de la nacionalidad española por estos menores «les acerca un poco más a la igualdad de oportunidades, y evita situaciones de discriminación, sin protegerles de todas», «es una dirección hacia la que sería deseable que remaran los educadores sociales, los trabajadores sociales y todos los que intervienen directa o indirectamente con estos menores» con el apoyo de letrados especializados. Así, se solicitaba al Director Gerente del IASS que abritara las medidas oportunas para que:

se contemple de manera normalizada, dentro del itinerario de actuación de cada menor, la tramitación de la SOLICITUD DE NACIONALIDAD ESPAÑOLA cuando cumplan los requisitos para así favorecer su inserción sociolaboral en nuestra sociedad.

Como consecuencia de dicha solicitud, el Servicio de Atención a la Infancia y Adolescencia del IASS informó en abril de 2016 que se habían enviado circulares a las Direcciones Provinciales para que «se integre de forma explícita en el procedimiento de actuación la valoración de solicitud de nacionalidad española a los menores extranjeros no acompañados tutelados por la comunidad autónoma», así como la modificación del protocolo de actuación con menores extranjeros no acompañados «introduciendo la obligatoriedad de acompañar al menor al Servicio del SAOJI [Servicio de Asesoramiento y Orientación Jurídica a Inmigrantes del Colegio de Abogados de Zaragoza, Huesca y Teruel] para que un letrado del mismo informe y asesore sobre los derechos y procedimientos a seguir para la regularización de su situación legal».

Se ha solicitado información al IASS sobre los menores extranjeros no acompañados tutelados por la comunidad autónoma de Aragón que han realizado la solicitud de nacionalidad por residencia, a través del SAOJI o sin su mediación –ya que al parecer, en los últimos dos años el asesoramiento y gestión procedimental de la solicitud de nacionalidad ha sido encomendada al sindicato UGT Aragón–, así como de aquellos que están en situación de solicitarla, pero no se ha obtenido respuesta alguna hasta el momento.

En cualquier caso, queremos destacar que algo está fallando en cuanto a la información a los menores y los técnicos y educadores que trabajan con los adolescentes extranjeros que han migrado solos y se encuentran bajo la protección de la entidad tutelar aragonesa, y que las circulares remitidas en el año 2016 a las Direcciones Provinciales del IASS al respecto antes mencionadas deberían ser reactualizadas, ya que, según queda constatado en el informe *Asegurar el derecho a la información de los menores no acompañados (ADIMENA) en Aragón* (Senovilla Hernández et al., 2019: 25):

Tanto los profesionales como los jóvenes asistentes a los talleres tenían nociones muy equivocadas o vagas en cuanto a los requisitos de acceso a la nacionalidad española por residencia. No conocían con precisión los años de residencia en España necesarios para acceder a ella, ni los procedimientos.(...). Una profesional asistente a uno de los talleres conocía esta posibilidad, así como que se habían realizado trámites para algún joven anteriormente.

La Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración del Gobierno de Aragón facilitó a esta investigadora por mediación de la Fundación Seminario de Investigación para la Paz la información recogida en párrafos precedentes en cuanto al Foro de Inmigración en Aragón y la respuesta del Director Gerente del IASS en 2016, tan propicia al favorecimiento de la petición de nacionalidad española para los niños y adolescentes extranjeros tutelados por el IASS. Igualmente, informó que por mediación de la Dirección General de Cooperación al Desarrollo e Inmigración en el pasado se realizó un curso en la Subdirección Provincial de Menores de Zaragoza del IASS para que los educadores y trabajadores sociales contaran con la información y conocieran las opciones y «superaran sus recelos de desarraigo cultural si accedían a la nacionalidad española» y explicarles cómo presentar la solicitud a través de los letrados del SAOJI; dicho curso dio lugar a varias tramitaciones de nacionalidad para estos jóvenes pero les consta que «esto ha decaído».

Por ello, coincido enfáticamente con lo sugerido por los autores del informe *Asegurar el derecho a la información de los menores no acompañados (ADIMENA) en Aragón*, en el sentido de que es imprescindible que los profesionales que trabajan codo a codo con estos niños y adolescentes, tanto en Aragón como en cualquier otro lugar de España, conozcan detalladamente que cualquier menor extranjero no acompañado tutelado, en guarda o acogimiento por una institución española durante dos años consecutivos y que cuente con residencia legal en España por tiempo de un año de forma continuada e inmediatamente anterior a la petición, tiene derecho a solicitar la nacionalidad por residencia, incluso aunque ya no esté bajo la tutela, guarda o protección. Y esto porque, si los profesionales no conocen esta previsión normativa, no podrán ser tampoco

conscientes de la importancia, relevancia y necesidad de impulsar y agilizar lo más posible la obtención de la autorización de residencia para estos niños y adolescentes extranjeros a fin, no solo de regularizar su situación administrativa en España, sino también para establecer un itinerario de integración de amplio espectro, cuyo último objetivo sea, en aquellos casos en que los propios menores lo manifiesten *motu proprio* o a sugerencia de la entidad tutelar, la consecución de la nacionalidad española, como culmen de su integración e identificación con la sociedad de acogida.

En la experiencia profesional de esta investigadora como letrada del SAOJI, puedo afirmar que muy esporádicamente se me ha solicitado por parte de algún educador del IASS el asesoramiento y solicitud de nacionalidad española para algunos menores tutelados²²². En todos los casos encomendados, finalizados con éxito puesto que ya se ha obtenido e inscrito en el Registro civil la adquisición de la nacionalidad española, se trataba no de Menores Extranjeros No Acompañados sino de adolescentes extranjeros que se encontraban bajo la tutela del IASS por haber sido retirada la tutela a los progenitores por motivos diversos.

En relación con la comunidad autónoma de Andalucía no se ha obtenido información alguna.

Al carecer de los datos estadísticos del uso de esta posibilidad por parte del IASS –y al no contar con datos exactos por parte del Ministerio de Justicia de concesiones de nacionalidad española por residencia por vía del art. 22.2.c) CC a menores extranjeros no acompañados por no estar desglosado dicho dato en la recogida de datos de la correspondiente Dirección General–, no puede llegarse más allá en esta investigación.

4.3. RESULTADOS DE ENTREVISTAS/ENCUESTAS A LOS MENAS Y AL PERSONAL TÉCNICO.

Al idear esta investigación nos proponíamos realizar entrevistas personales con algunos menores y algunos trabajadores del servicio de atención a la infancia y adolescencia en Aragón para conocer de primera mano sus consideraciones, observaciones, preocupaciones, percepciones, dificultades en la práctica en relación con la obtención de la documentación administrativa para documentar la residencia en España, así como en relación con la integración en la sociedad española y la eventual solicitud de nacionalidad española.

Desafortunadamente la crisis sanitaria derivada de la pandemia de COVID-19, ha impedido la realización de esta actividad. Para salvar dicho escollo y tratar de obtener información directa, al menos de los menores extranjeros –principales protagonistas–, se elaboró un cuestionario sencillo para que pudiera ser contestado de modo telemático y se difundió su existencia a través de contactos con algunas de las entidades que colaboran con la administración aragonesa (Fundación Tranvía, CEPAIM, YMCA, ACCEM, Fundación Ozanam), así como con abogados de otras provincias que prestan sus servicios en ONGs o turnos de oficio especializados en extranjería. Sin embargo, al

²²² También me consta que algún otro letrado del SAOJI en Zaragoza ha tramitado nacionalidad española por residencia para menores tutelados por el IASS.

cierre de esta investigación tan solo se han obtenido nueve respuestas, por lo que no permite alcanzar conclusiones científicas.

No obstante lo cual, se vienen a confirmar las conclusiones estadísticas expuestas a lo largo de este trabajo en cuanto al origen y edades de los menores no acompañados en España (de los participantes, todos varones, la mayoría son procedentes de Marruecos, salvo uno de Costa de Marfil y otro de Guinea Conakry).

De las respuestas obtenidas se ha averiguado que:

a) La mitad iniciaron el viaje migratorio con 15 años, dos con 17 años y uno con 16 años. Tres de ellos llegaron a España con 17 años, dos con 15 y cuatro con 16 años.

b) El 44'4% de los encuestados tenían como objetivo migratorio «Europa en general», otro porcentaje similar España y uno de ellos tenía en mente llegar a Francia cuando emigró.

c) En relación con la idea de emigrar, 3 de ellos indicaron que la misma fue consensuada con su familia, 1 que fueron sus amigos quienes le animaron a salir del país y 5 respondieron que la idea fue exclusivamente suya.

d) En relación con el viaje migratorio, 5 de ellos lo hicieron en compañía de amigos, 3 lo hicieron con desconocidos y uno de ellos lo hizo con un familiar cercano.

e) Desde su salida del país de origen y hasta su llegada a España, para dos de ellos el lapso temporal fue superior a un año, para uno de ellos entre tres meses y seis meses, para otro entre seis meses y un año y para cinco de ellos el tiempo transcurrido fue menos de un mes.

f) Tan solo uno de los menores realizó el viaje con su pasaporte. Dos de ellos trajeron su certificado médico, uno trajo un documento escolar. Los demás no trajeron ninguna documentación de su país de origen.

g) Respecto a la documentación que lograron de sus familiares cuando ya se encontraban en España, dos de ellos manifestaron que no obtuvieron ninguna ayuda de sus familias, dos recibieron el pasaporte y el documento nacional de identidad, cinco de ellos su certificado de nacimiento, uno de ellos el libro de familia, otro de ellos un documento escolar y el certificado de nacionalidad.

h) De aquellos que llegaron a España sin pasaporte, hay tres que todavía siguen sin tener este documento. Dos de ellos tardaron entre seis meses y un año desde su entrada en España para obtenerlo, otros dos tardaron más de un año, uno de ellos entre tres meses y 6 meses y el último, menos de tres meses.

Para su obtención, el 44,4 % afirmaron haber tenido ayuda de su educar del centro de menores, el 22,2 % recibieron la ayuda de un amigo/familiar y el 22,2 % a través de una ONG/asociación.

i) De todos los encuestados, tan solo uno de ellos no ha llegado a ingresar en el sistema de protección a la infancia autonómico, esto es, ha sido «invisible» y no consta ni ha constado como Menor Extranjero No Acompañado quedando en continua situación de desamparo.

De los restantes: tres de ellos han estado bajo la protección de las autoridades españolas más de dos años, cinco de ellos más de un año pero menos de dos.

De los ocho que han estado bajo la protección de las autoridades autonómicas de protección a la infancia, ocho de ellos han estado en centros residenciales y uno de ellos pasó también a vivir en un piso tutelado.

j) En relación con el permiso de residencia, solo seis han obtenido permiso de residencia y cuatro de ellos tuvieron que esperar más de un año para conseguirlo.

Solo uno de los encuestados ha podido renovar su permiso de residencia.

k) Cuatro de estos chicos llegaron a Zaragoza procedentes de Andalucía y Madrid, y uno desde Cataluña.

l) De los encuestados, aquellos que ya no están bajo la protección de las autoridades españolas, manifiestan como motivo: uno de ellos el haber cumplido los 18 años (cese de la tutela), otro de ellos manifiesta que las autoridades le dieron de baja por negarse a un ingreso en un centro de salud y otro porque no había logrado obtener su pasaporte.

m) En relación a si en algún momento han recibido información de la posibilidad de solicitar la nacionalidad por residencia en calidad de menor extranjero no acompañado, solo uno de ellos refiere haber hablado de ello con personal del servicio de protección de menores.

n) Respecto al deseo de convertirse en españoles, tres de ellos respondieron que solo querrían si no tenían que renunciar a la nacionalidad previa y seis de ellos se mostraron proclives a ser españoles. Ninguno había iniciado trámites para ello.

En relación con sus motivaciones (respuesta múltiple): 55,6 % porque quiero quedarme a vivir en España, 77,8 % porque los españoles tienen más derechos que los extranjeros, 22,2 % porque me identifico con los valores y forma de vivir de los españoles.

Tan solo tres de estos encuestados conocían a alguien que se hubiera convertido en español tras pasar por la protección de las autoridades españolas.

En relación con los educadores y trabajadores en contacto con menores extranjeros no acompañados, las personas a las que se preguntó declinaron participar en esta investigación, por lo que no se ha podido realizar entrevista alguna hasta la fecha²²³.

²²³ En conversaciones informales con esta investigadora, tres profesionales que trabajan con menores extranjeros no acompañados han manifestado: que la mayoría de estos adolescentes migrantes no tenían como meta llegar a España, sino que su objetivo era Francia o Alemania; que estos adolescentes se sienten muy vulnerables y reticentes durante mucho tiempo para abrirse y contar sus motivaciones y experiencias durante el viaje; que estos adolescentes se desmoralizan cuando pasan los meses y no tienen "su NIE"; que estos adolescentes no acaban de entender por qué las autoridades locales les ayudan y luego las de Extranjería no les dan "su NIE" para poder trabajar en el futuro; que todos los chicos desean estudiar, formarse, aprender español y una profesión; que al cabo de un tiempo muchos de ellos les manifiestan su deseo de quedarse aquí y no viajar a otro país de Europa; que los profesionales en Aragón se forman continuamente y están muy comprometidos con su labor de educadores y acompañamiento a estos chicos; que los profesionales ven positivo que estos chicos y adolescentes puedan tener un asesoramiento jurídico especializado para sus dudas legales (hasta ahora con el SAQJI de los Colegios de Abogados de Zaragoza, Huesca y Teruel); que los profesionales encuentran extremadamente complicado la obtención del permiso de residencia. Ninguno de estos tres profesionales tenía conocimiento de la vía de nacionalidad por

5. CONCLUSIONES.

Tras la exposición y análisis precedente, realizamos la formulación de las siguientes conclusiones:

1. El derecho a cambiar de nacionalidad es un derecho humano del que también son titulares los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en España, puesto que es un derecho universal reconocido por diversos instrumentos internacionales a todas las personas independientemente de su edad cronológica. Este derecho es indivisible, indisociable e interdependiente del resto de derechos humanos y, junto con el resto de los derechos humanos, conforma un conjunto que permite la realización integral de la persona al entroncar con su dignidad como ser humano y con su identidad.

2. El Estado español resulta obligado internacionalmente para atender y proteger a todos los niños que se encuentren en nuestro territorio, independientemente de sus orígenes nacionales y, queda especialmente vinculado para la protección y promoción de los derechos de los NNA que migran solos, por su condición de especial vulnerabilidad, incluyendo el derecho de estos a cambiar de nacionalidad si lo desean.

3. La normativa interna española regula de manera precisa y detallada el ejercicio del derecho a cambiar de nacionalidad por parte de menores y mayores de edad. En relación con los menores extranjeros no acompañados, este ejercicio se realiza a través del supuesto recogido en el art. 22.2.c.) del Código Civil (nacionalidad por residencia), con reducción del plazo de la residencia legal en España por la especial e intensa conexión con la nación española a través de la tutela, guarda o acogimiento de estos niños y adolescentes solos por parte de las autoridades autonómicas de protección a la infancia. El procedimiento administrativo para la solicitud, tramitación y “concesión” viene determinado por el nuevo reglamento estatuido en el RD 1004/2015, por lo que no hay dudas en las pautas que deben seguir los tutores de estos menores para solicitar con ellos o en su nombre la nacionalidad española, siendo primordial en primer lugar que estas autoridades procuren y logren la documentación de estos menores como inicio del camino de su integración en España.

4. A pesar de que el fenómeno de los Menores Extranjeros No Acompañados en España no es novedoso, sino que es constante su llegada a territorio español desde 2008, siguen sin estar disponibles para el público en general y para los investigadores los datos cuantitativos y cualitativos que permitan visualizar la situación de estos menores en España.

5. Existen pocas fuentes fiables de datos estadísticos en el Estado español en relación con los menores extranjeros no acompañados, existiendo discrepancias numéricas evidentes entre los que ofrece el Estado central y los que aportan las comunidades autónomas en cuanto a los acogidos en los territorios. No existe coordinación ni actualización sistematizada en la recogida de los datos, ni siquiera hay armonización en

residencia del art. 22.2.c) del Código civil y todos pensaban que estos adolescentes procedentes de África deberían esperar 10 años para solicitar la nacionalidad por residencia.

los ítems para la confección de estadísticas entre el Estado y las diferentes comunidades autónomas. Resulta harto complicado realizar comparativas.

6. La imposibilidad de conocimiento exacto de las cifras numéricas de menores no acompañados presentes en territorio español y en las comunidades autónomas repercute negativamente año tras año, independientemente del color político de los gobiernos, en el diseño de las políticas estatales, regionales y locales dedicadas a la infancia y adolescencia migrante, impidiendo una planificación presupuestaria realista y el destino de recursos materiales y humanos acordes con la realidad. Este déficit de previsión influye decisivamente en la atención a estos menores y afecta directamente al respeto a que su interés superior sea primordial en todas las decisiones que se adopten y les afecten.

7. El fenómeno de los Menores Extranjeros No Acompañados en España sigue siendo casi totalmente masculinizado, mayoritariamente marroquí y con edades entre los 15 y 17 años.

8. Casi el 80 % de los Menores Extranjeros No Acompañados en España integrados en los sistemas de protección a la infancia y la adolescencia de las comunidades autónomas. carecen de documentación administrativa que acredite la regularidad de su residencia en España. Estas cifras son el resultado de las enormes dificultades existentes para la obtención de la autorización inicial de residencia y de la renovación de la misma.

9. La falta de documentación administrativa expedida por las autoridades de Extranjería obstaculiza, cuando no impide directamente, una verdadera integración social de los Menores Extranjeros No Acompañados en nuestro país, impidiéndoles realizar actividades formativo-laborales, deportivas federadas, viajes con sus compañeros de instituto, etc. y disfrutar plenamente de sus derechos como menores en algunos aspectos esenciales para el desarrollo de su personalidad.

10. La falta de documentación de la autorización de residencia por parte de las autoridades de Extranjería bloquea la solicitud posterior de nacionalidad española por residencia por la vía del art. 22.2.c) del Código Civil, puesto que en la práctica se requiere la presentación del documento oficial expedido por las oficinas de extranjeros, aun cuando en la propia tramitación de la nacionalidad por residencia la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública puede consultar o requerir al representante legal las fechas en las que estos NNA han estado bajo tutela, guarda o acogimiento de las entidades tutelares autonómicas por cuanto estos períodos son de residencia regular a todos los efectos.

11. El estatuto de españoles podría proporcionar a los menores extranjeros no acompañados el pleno disfrute y ejercicio de sus derechos como menores, sin trabas administrativas ligadas a la extranjerías; otorgándoles a futuro una estabilidad y tranquilidad, sobre todo teniendo en cuenta el bajo número de autorizaciones de residencia renovadas que las autoridades de extranjería conceden a los extutelados y que los abocan a la irregularidad administrativa y riesgo de expulsión hacia sus países de origen, con los que muchos de ellos rompieron lazos definitivos.

12. El número de menores extranjeros que acceden a la nacionalidad española por residencia por la vía del art. 22.2.c) del Código Civil es una cifra que permanece incógnita por el modo de recogida de datos de los organismos estatales españoles (Ministerio de Justicia, OPI, INE). No obstante lo cual, mediante un análisis cruzado de datos se atisba que dicha cifra va a ser, en todo caso, muy reducida, menor del 0,50 % del total de las nacionalidades por residencia que se otorgan cada año por el Ministro de Justicia, máxime cuando solo un pequeño porcentaje de estos menores logra obtener la autorización de residencia y permanece dos años o más en situación de tutela, guarda o acogimiento.

13. Resulta otra incógnita conocer exactamente cuántos menores extranjeros no acompañados bajo la protección de las entidades tutelares autonómicas están en situación de poder solicitar, si lo desean, la nacionalidad española por residencia; por cuanto no hay datos acerca de cuántos de estos NNA permanecen al menos dos años en situación de tutela, guarda o acogimiento, aunque sí hay datos acerca del número de MENA que obtienen autorización de residencia durante el período de tiempo bajo las figuras de protección.

14. En el ámbito de la comunidad autónoma de Aragón, no se hayan publicados datos en cuanto al número de Menores Extranjeros No Acompañados acogidos en el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia para los que se ha dictado resolución de tutela *ex lege* ni el tiempo que dicha resolución administrativa demora, cuando existen procedimientos en Fiscalía para la determinación de la edad, lo cual dificulta completamente conocer cuántos de estos menores extranjeros no acompañados podrían acceder a interesar la nacionalidad española por residencia.

15. El porcentaje de Menores Extranjeros No Acompañados con autorización de residencia o autorización de residencia renovada en la comunidad autónoma de Aragón ha ido en descenso en los últimos años, siendo prácticamente anecdótica la de los jóvenes extutelados que no lograron documentarse durante el tiempo de acogida en el Sistema de Protección a la Infancia y la Adolescencia.

16.- En la comunidad autónoma de Aragón, por razones desconocidas, ha decaído la implementación de la Recomendación del Foro de la Inmigración en Aragón de octubre de 2015 por el que se promocionaba la solicitud de la nacionalidad española por residencia para los menores extranjeros no acompañados tutelados por la comunidad autónoma (a través del Instituto Aragonés de Servicios Sociales) como parte «normalizada» del itinerario de actuación de cada menor.

A modo de recomendaciones o sugerencias, en línea con el resultado de esta investigación se propone lo siguiente:

1º) Es necesario que las autoridades administrativas autonómicas que ostentan la representación legal de los menores extranjeros no acompañados –ya sea provisionalmente o de modo definitivo– sean diligentes en la solicitud ante las autoridades estatales de extranjería para la obtención de la tarjeta de identidad de extranjero (TIE) que documente la regularidad administrativa de los menores extranjeros

bajo su cuidado, a fin de evitar que alcancen la mayoría de edad y se encuentren en situación de irregularidad administrativa y sometidos al riesgo de la expulsión.

2º) Urge que los trabajadores de los servicios de protección a la infancia y adolescencia tengan la formación adecuada para promover lo más rápidamente posible la documentación de estos menores (tanto la de identidad, incluyendo la solicitud de cédulas de inscripción ante las autoridades estatales cuando los menores no logren obtener su pasaporte con las autoridades diplomáticas de los países de origen en territorio español) como la administrativa de extranjería.

3º) Es preciso que los profesionales que trabajan con los menores en las entidades tutelares autonómicas tengan la formación adecuada y puedan ser capaces de responder a las preguntas que los niños y adolescentes les formulen directa o indirectamente sobre un posible deseo o inquietud por ser españoles, así como contar, en su caso, con la colaboración de abogados especializados en el ámbito de la nacionalidad y la extranjería para encauzar, desde un primer momento, de forma satisfactoria el cumplimiento documental acreditativo de los requisitos legales para la adquisición de la nacionalidad por residencia de los Menores Extranjeros No Acompañados.

4º) Las Fiscalías de Menores deben incrementar sus esfuerzos en la vigilancia y promoción de la documentación administrativa de los menores extranjeros no acompañados, interviniendo en defensa del interés superior del menor, incluso judicialmente, cuando las autoridades de extranjería denieguen las autorizaciones de residencia o las cédulas de inscripción. El descuido en tales acciones aboca a los menores a la irregularidad administrativa sobrevenida el día en que cumplen los 18 años de edad y manifiesta que el Estado español no cumple sus obligaciones ni respeta el interés superior de estos menores mientras están bajo la tutela de las autoridades españolas.

5º) Se hace necesaria una modificación normativa en el Reglamento de Extranjería para que la autorización inicial de residencia de los menores extranjeros no acompañados se conceda y documente con la TIE con efectos retroactivos al momento del dictado de la Resolución del Ministerio Fiscal ordenando la puesta del menor a disposición de los servicios de protección a la infancia o, al menos, al momento de la declaración de desamparo por parte de las autoridades autonómicas.

Se hace preciso que se articule una autorización de residencia provisional a favor de estos menores extranjeros, que pudiera tramitarse con documentos oficiales de sus países de origen diferentes del pasaporte (que acrediten su identidad y nacionalidad), similar en su concepción a la autorización provisional para las mujeres víctimas de violencia de género, que devendría definitiva una vez obtenido el pasaporte o la cédula de inscripción, salvando así los enormes lapsos de tiempo que transcurren entre la declaración de desamparo y la obtención del pasaporte o cédula de inscripción, y favoreciendo la adaptación e integración de estos en la sociedad española.

6º) Sería conveniente que, por parte del Ministerio de Justicia, se desglosara en la recogida de datos estadísticos sobre nacionalidad por residencia el supuesto del art.

22.2.c) del Código Civil, así como que las entidades tutelares autonómicas dieran acceso a los datos estadísticos relativos al cambio de nacionalidad de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo su guarda, tutela o acogimiento (mediante publicidad de los datos en los Observatorios autonómicos de la Infancia, en sus servicios de datos estadísticos, o a través de los informes del Defensor del Menor, por ejemplo).

7º) Sería preciso que las entidades tutelares de las comunidades autónomas contemplaran la solicitud de la nacionalidad española como el elemento último y más útil en las políticas públicas de integración de estos menores extranjeros no acompañados en la sociedad española y para el goce pleno de sus derechos.

8º) Se recomienda que se reactive y dote de prioridad en el ámbito de la comunidad autónoma de Aragón la recomendación del año 2015 del Foro de la Inmigración en Aragón de contemplar, dentro del itinerario de actuación de cada menor extranjero no acompañado, la tramitación de la solicitud de nacionalidad española cuando se cumplan los requisitos para ello, formando y sensibilizando en ello a los profesionales que acompañan a estos NNA.

9º) Se recomienda que la comunidad autónoma de Aragón actualice y publicite con regularidad, anual, los datos esenciales anonimizados de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo su protección (número de ellos, origen nacional, edad, sexo, modalidad de protección, tipo de acogimiento, tiempo medio de duración de la figura tutelar, menores con autorización de residencia otorgada por los Subdelegados del Gobierno y menores con la autorización renovada, menores que han solicitado la nacionalidad española por residencia durante la tutela, guarda o acogimiento con el IASS y menores que la han obtenido).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- ABARCA JUNCO, P. (1992). La reforma del derecho de la nacionalidad de 1990. *Boletín de La Facultad de Derecho L*, (1), 65–83. Disponible en: <http://http/espacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:BFD-1992-1-E9B3BB01/PDF>
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA). (2016). *Manual de legislación europea sobre los derechos del niño*. <https://doi.org/10.2811/397>
- AGENCIA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN EUROPEA (FRA). (2020). *Children in Migration in 2019*. <https://doi.org/10.2811/71324>
- ALAEZ CORRAL, B. (2003). *Minoría de edad y derechos fundamentales*. Madrid, España: Tecnos.
- ALONSO SANZ, L. (2015). *El estatuto constitucional del menor inmigrante* (Universidad Complutense). Disponible en: <https://eprints.ucm.es/28129/1/T35649.pdf>
- ALONSO SANZ, L. (2016). *El estatuto constitucional del menor inmigrante*. Madrid, España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2010). Inmigrantes e hijos de inmigrantes nacidos en España: vías de acceso a la nacionalidad española. *Revista Del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Migraciones Internacionales*, 90, 103–125.
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2012). Españoles por carta de naturaleza: del privilegio a la reparación de los perjuicios causados. *La Notaria*, (3), 38–59. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4155258>
- ÁLVAREZ RODRÍGUEZ, A. (2013). El acceso a la nacionalidad: la perspectiva jurídica. *Anuario CIDOB de La Inmigración En España 2012*, 130–158. Disponible en: <https://www.raco.cat/index.php/AnuarioCIDOBInmigracion/article/view/291266/379656>
- ANDRÉS LASO, A. (2020). Menores Extranjeros No Acompañados. *Revista Jurídica de Castilla y León*, (50), 7–48. Disponible en: <https://www.jcyl.es/web/jcyl/AdministracionPublica/es/Plantilla100Detalle/1215245063566/Publicacion/1284922001538/Redaccion>
- ANDÚJAR, J. (2018, May 2). Comandancia cede 40 nuevas camas a La Purísima para que los Menas no duerman en el suelo. *Melilla Hoy [Online]*. Disponible en: <https://www.melillahoy.es/noticia/104180/bienestar-social/comandancia-cede-40-nuevas-camas-a-la-purissima-para-que-los-menas-no-duerman-en-colchones-en-el-suelo.html>
- ARCE JIMÉNEZ, E. (2019). Menores víctimas de trata. *Revista Crítica Penal y Poder*, (18), 278–296. Disponible en: <https://revistes.ub.edu/index.php/CriticaPenalPoder/article/view/30501/30709>
- AZCÁRRAGA MONZONÍS, C., PALAO MORENO, G., DE LORENZO SEGRELLES, M., LAPIEDRA ALCAMÍ, R., REIG FABADO, I., ESPINOSA CALABUIG, R., FERNÁNDEZ MASIÁ, E. (2018). *Nacionalidad y Extranjería* (2ª Ed.). Tirant lo Blanch.
- BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZALEZ, I. (2017). Menores extranjeros no acompañado en España: necesidades y modelos de intervención. *Psychosocial Intervention*, 26(1), 55–62. <https://doi.org/doi.org/10.1016/j.psi.2015.12.001>
- BRAVO ARTEAGA, A., SANTOS GONZÁLEZ, I., & DEL VALLE, J. (2010). *Revisión de actuaciones llevadas a cabo con menores extranjeros no acompañados en el Estado Español*. Disponible en: Consejería de Bienestar Social y Vivienda. Gobierno del Principado de Asturias website: <http://www.observatoriodelainfanciadeasturias.es/documentos/menas.pdf>

- CARRASCOSA GONZÁLEZ, J., & SÁNCHEZ JIMÉNEZ, M. Á. (2002). *Legislación sobre nacionalidad y extranjería* (1ª). Madrid, España: Editorial COLEX.
- CEMBRERO, I. (2019, December 31). Melilla denuncia la desatención a los menas: hasta tres menores comparten colchón. *El Confidencial [on Line]*. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/espana/2019-12-31/denuncian-desatencion-menas-melilla_2395416/
- CENTRO DE INTELIGENCIA CONTRA EL TERRORISMO Y EL CRIMEN ORGANIZADO. (2018). *Trata de seres humanos en España. Balance estadístico 2013-17*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/documents/10180/6744515/Balance+2013-2017+de+Trata+de+Seres+Humanos+en+España.pdf/1fa3bec6-4f1d-4d65-a6a8-5a6ac84c6b81>
- CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, G. (2017). Ser o no ser español, esa es la cuestión: criterios de interpretación, e integración, en materia de nacionalidad y extranjería. *Anuario de Derecho Civil*, 70(1), 165–216. Disponible en: https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/abrir_pdf.php?id=ANU-C-2017-10016500216_ANUARIO_DE_DERECHO_CIVIL_Ser_o_no_ser_español,_esa_es_la_cuestión:_criterios_de_interpretación,_e_integración,_en_materia_de_nacionalidad_y_extranjería
- CEREZO PRIETO, M., & MARCOS RAMOS, M. (2020). Migración y medios de comunicación: representación y percepción en la sociedad de la información. In *Derechos Humanos y migraciones. Una mirada interdisciplinaria* (pp. 179–200). Valencia, España: Tirant lo Blanch.
- CERIANI CERNADAS, P. (2019). *Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera Sur española*. Disponible en: <https://www.unicef.es/sites/unicef.es/files/recursos/informe-ninos-migrantes-no-acompanados.pdf>
- CIDALIA, consultoria en diversidad. (2020). *Inclusión, gestión de la diversidad y lucha contra el racismo y la xenofobia: Actuaciones de las Comunidades Autónomas y las Administraciones Locales*. Disponible en: <http://www.inclusion.gob.es/oberaxe/es/publicaciones/index.htm>
- COMISIÓN DE DERECHOS DE LA INFANCIA Y ADOLESCENCIA. (2018). Sesión núm. 13 celebrada el martes 8 de mayo de 2018. *Diario de Sesiones Del Congreso de Los Diputados. Comisiones., XII Legisl(514)*, 21.
- DEFENSOR DEL PUEBLO. (2011). *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinación-de-la-edad1.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO. (2019). *Documento de síntesis de los Defensores del Pueblo para la 34ª jornada de coordinación sobre la atención a los menores extranjeros no acompañados*. Disponible en: <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/actualidad/documento-de-sintesis-de-los-defensores-del-pueblo-para-la-34a-jornada-de-coordinacion>
- DEFENSOR DEL PUEBLO. (2020a). *Informe anual 2019. Volumen I. Informe de gestión*. Disponible en: www.defensordelpueblo.es
- DEFENSOR DEL PUEBLO. (2020b). *Solicitantes de nacionalidad por residencia*. Disponible en: <https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/solicitantes-nacionalidad-residencia/>
- DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ. (2020). *Informe especial del Defensor del Pueblo Andaluz, relativo a la gestión del Defensor del Menor en Andalucía correspondiente al año 2019*.

- Día del Migrante: Save the Children pide no criminalizar a los menores de edad que están llegando a Canarias. (2020). Retrieved January 4, 2021, from www.savethechildren.es website: <https://www.savethechildren.es/notasprensa/dia-del-migrante-save-children-pide-no-criminalizar-los-menores-de-edad-que-estan>
- DURÁN RUIZ, F. J. (2011). Los derechos de los menores no acompañados inmigrantes y solicitantes de asilo en la Unión Europea de las fronteras fortificadas y sus Estados miembros. *Trace*, (60), pp. 9–24. Disponible en: <http://journals.openedition.org/trace/1723>
- DURÁN RUIZ, F. J. (2009). Los menores extranjeros no acompañados y su protección normativa. Especial referencia a la Comunidad Autónoma Andaluza. En: *La protección y los derechos de los menores extranjeros e inmigrantes. Estudios, documentos y selección normativa, con atención especial a la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Granada: Comares, pp. 93–131.
- FERNÁNDEZ ROZAS, J. C., y ÁLVAREZ GONZÁLEZ, S. (1987). *Derecho español de la nacionalidad*. Madrid: Tecnos.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. (2018). *Memoria de la Fiscalía General del Estado al inicio del año judicial 2018*, Vol.I. Madrid.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. (2019). *Memoria de la Fiscalía General del Estado al inicio del año judicial 2019*, Vol. I. Madrid, España.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. (2020). *Memoria de la Fiscalía General del Estado al inicio del año judicial 2020*. Madrid: Fiscalía General del Estado. Ministerio de Justicia.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (UNIDAD DE EXTRANJERÍA). (2018). *Recopilación de conclusiones de las Jornadas de Fiscales Delegados de Extranjería sobre Menores (años 2009-2018)*. Disponible en: <https://blogextranjeriaprogestion.org/wp-content/uploads/2018/10/Conclusiones-fiscalia-extranjeria-2009-a-2018.pdf>
- GARCÍA BLANCO, P. P. (2010). Acceso a la nacionalidad española y su significación. En: *Los menores extranjeros no acompañados*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas: Tecnos, pp. 157–164.
- GARCÍA GARCÍA, T. (2017). *El procedimiento para la determinación de la edad de los extranjeros no acompañados. Bases para un nuevo modelo*. Madrid: Universidad Pontificia de Comillas. Disponible en: <http://hdl.handle.net/11531/26598>
- GIMENO MONTERDE, C. (coord.), CUTILLAS, T., LIMA, D. T. de, GÓMEZ, J. D., HERAS, B., y OSTÁRIZ, A. (2020). *Niños, niñas y adolescentes que migran solos. Guía de Recomendaciones para profesionales*. Disponible en: [https://www.aragon.es/documents/20127/2152324/Niños,+niñas+y+adolescentes+que+migran+solos+\(Guía+de+recomendaciones+para+profesionales\).pdf/8a909d34-aecd-f27f-2b28-db427d92bdcb?t=1603181993820](https://www.aragon.es/documents/20127/2152324/Niños,+niñas+y+adolescentes+que+migran+solos+(Guía+de+recomendaciones+para+profesionales).pdf/8a909d34-aecd-f27f-2b28-db427d92bdcb?t=1603181993820)
- HUETE, J. (2019). Entrevista al Fiscal de Sala Coordinador de Menores, Javier Huete, con motivo del Día Universal del Niño. Retrieved May 15, 2020, from www.fiscal.es website: <https://www.fiscal.es/web/fiscal/-/javier-huete-fiscal-de-menores-hay-saturacion-en-los-centros-porque-en-2018-la-llegada-de-los-mena-a-territorio-nacional-ha-crecido-mucho->
- HUMAN RIGHTS WATCH. (2010). *Emergencia eterna. La institucionalización de menores extranjeros no acompañados en centros de emergencia de las Islas Canarias no tiene fin* (Human Righ). Disponible en: <http://www.hrw.org/es/reports/2010/06/22/emergencia-eterna-0>
- JUSTICIA DE ARAGÓN. (2019). *Informe Anual del Justicia sobre Menores 2018*. Disponible en: <http://eljjusticiadearagon.es/informes-anuales-2018/%0A>
- JUSTICIA DE ARAGÓN. (2020). *Informe Anual del Justicia sobre Menores 2019*. Disponible en: <http://eljjusticiadearagon.es/informes-anuales-2019/%0A>

- LA SPINA, E. (2014). Más allá del (ir)refutable nexos poligamia-desintegración social en la jurisprudencia contencioso-administrativa del Tribunal Supremo. En: *Anales de La Cátedra Francisco Suárez*, (48), pp. 217–241. Disponible en: <http://revistaseug.ugr.es/index.php/acfs/article/view/2787/2904>
- LÓPEZ ESTEBAN, M. C. (2020). Integración educativa en España de los niños migrantes. Especial referencia a los menores no acompañados. En: *Derechos Humanos y migraciones. Una mirada interdisciplinaria*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 447–476.
- LUCAS MARTÍN, J. DE (1996). *Puertas que se cierran. Europa como fortaleza*. Barcelona: Icaria.
- MARTÍN, M. (2019, noviembre, 19). España mantiene sin papeles a casi 10.000 menores inmigrantes tutelados. *El País [En Línea]*. Disponible en: https://elpais.com/politica/2019/11/18/actualidad/1574096323_979962.html
- MINISTERIO DEL INTERIOR. (2020). *Inmigración irregular 2020. Datos acumulados del 1 enero al 15 diciembre*. Disponible en: <http://www.interior.gob.es/prensa/balances-e-informes/2020>
- MORENO-TORRES SÁNCHEZ, J. (2010). Protección jurídica de menores extranjeros no acompañados: ¿un sistema constitucional? En: *Los menores extranjeros no acompañados*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas: Tecnos, pp. 97–112.
- NGUEMA, N. E. (2015). La protection des mineurs migrants non accompagnés en Europe. *La Revue Des Droits de l'Homme [En Ligne]*, 7. Disponible en: <https://doi.org/10.4000/revdh.1147>
- NIETO LIBRERO, A. B. y GONZÁLEZ GARCÍA, N. (2020). Aproximación estadística al fenómeno migratorio. En: *Derechos Humanos y migraciones. Una mirada interdisciplinaria*. Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 77–90.
- OBSERVATORIO DE LA INFANCIA EN ANDALUCÍA, RUIZ BENÍTEZ, B., BUSTAMANTE ELVIRA, S., RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR, A. Y ALAMINOS ROMERO, F. (2018). Menores de edad en Andalucía. Datos cuantitativos. Informe 2018. En: *Observatorio de la Infancia en Andalucía*. Disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/oia/esp/documentos_ficha.aspx?id=5652
- OBSERVATORIO PERMANENTE DE LA INMIGRACIÓN. (2021). *Estadística de residentes extranjeros en España*. Disponible en: <https://extranjeros.inclusion.gob.es/es/estadisticas/operaciones/con-certificado/index.html>
- OFICINA DEL COMITÉ EUROPEO DE COOPERACIÓN JURÍDICA Y GALICKI, Z. (2006). *Nationalité de l'enfant. Étude de faisabilité*. Estrasburgo, Francia.
- OIM, & McKinsey Center for Government. (2018). *More than numbers. How migration data can deliver real-life benefits for migrants and governments*. Disponible en OIM website: https://publications.iom.int/es/system/files/pdf/more_than_numbers.pdf
- PALMA DEL TESO, Á. DE (2011). La condición legal de “menor no acompañado” en nuestro Derecho de extranjería; definición común en la Unión Europea. La Kafala del Derecho Islámico. En: *Revista Vasca de Administración Pública*, (90 mayo-agosto), pp. 101–138.
- PANTOJA GARCIA, F. (dir), & NIETO GARCÍA, L. C. (dir). (2007). *Los derechos de los menores extranjeros*. Consejo General del Poder Judicial.
- PÉREZ LUÑO, A. E. (2000). La universalidad de los derechos humanos. En: SORIANO, R., SORIANO DÍAZ, R., ALARCÓN CABRERA, C. Y MORA MOLINA, J. (Eds.), *Diccionario crítico de los derechos humanos*. España: Universidad Internacional de Andalucía Sede Iberoamericana, pp. 27–42.
- Posibles delitos de odio contra los niños y niñas que llegan solos a España. (2019, noviembre, 14). *EIDerecho.Com*. Disponible en: www.ederecho.com

- QUIROGA, V., SORIA, M. (2010). Los y las menores migrantes no acompañados/das: entre la indiferencia y la invisibilidad. En: *Educación Social*, (45), pp.13–35. Disponible en: <https://core.ac.uk/download/pdf/39107611.pdf%0A>
- RIBALAYGUE, J. (2020, julio, 22). Ola de denegaciones de permisos de residencia a ex menas por falta de ingresos. *El Mundo [on Line]*. Disponible en: <https://www.elmundo.es/cataluna/2020/07/22/5f182779fc6c83fd0b8b458a.html>
- RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR, A., RUÍZ BENÍTEZ, B.. (2020). Maltrato y protección. Informe OIA 2020. En: *Estado de la Infancia y Adolescencia en Andalucía*, 4. Disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/7257_d_EIA2020_4_PROTECCIÓN_20201027.pdf
- RODRÍGUEZ GARCÍA DE CORTÁZAR, A., RUÍZ BENÍTEZ, B., BUSTAMANTE ELVIRA, S. (2019, noviembre). Maltrato y Protección. Informe OIA 2019. *Estado de La Infancia y Adolescencia en Andalucía*, 2 (29). Disponible en: https://www.observatoriodelainfancia.es/ficherosoia/documentos/5896_d_2_MALT_RATO_PROTECCION_EIA2019.pdf
- ROMÁN LUJÁN, B. (2019). Dificultades para cuantificar las manifestaciones de racismo y xenofobia contra menores extranjeros no acompañados. En: COMBALÍA, Z. DIAGO, M. P. y GONZÁLEZ-VARAS, A. (Eds.), *Libertad de expresión y discurso de odio por motivos religiosos*. Zaragoza: Ediciones del Licregdi, pp. 236–257.
- ROMANO, G. P. (2020). Determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados: Derecho internacional y prácticas nacionales. En: *Ciudadanía, asilo e inmigración en la Unión europea entre la consolidación y los desafíos de Brexit*. Disponible en: <archive-ouverte.unige.ch/unige:143202>
- SALVADOR, A. (2020, diciembre, 20). Canarias tutela ya un 50% más de menores migrantes que en la crisis de los cayucos. *El Independiente [En Linea]*. Disponible en: <https://www.elindependiente.com/espana/2020/12/13/canarias-tutela-ya-un-50-mas-de-menores-migrantes-que-en-la-crisis-de-los-cayucos/>
- SÁNCHEZ-COVISA VILLA, J. (2010). El papel del Ministerio Fiscal en la situación de los menores extranjeros no acompañados [doctrina de la Fiscalía General del Estado sobre el artículo 35 LOEX]. En: *Los menores extranjeros no acompañados*. Madrid: Universidad Pontificia Comillas: Tecnos, pp.51-75.
- SÁNCHEZ, G. (2021, enero, 29). El Gobierno reformará el reglamento de Extranjería para evitar que los menores migrantes tutelados pierdan sus papeles al cumplir 18 años. *ElDiario.Es [on Line]*. Disponible en: https://www.eldiario.es/desalambre/gobierno-saca-consulta-publica-previa-reforma-ley-extranjeria-facilitar-acceso-mercado-laboral-menores-migrantes-no-acompanados_1_7173039.html
- SAVE THE CHILDREN. (2005). *La protección jurídica y social de los Menores Extranjeros No Acompañados en Andalucía*. Disponible en: https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/proteccion_juridica_m enores_extranjeros_no_acompanados_andalucia.pdf
- SENOVILLA HERNÁNDEZ, D. (coord.), GIMENO MONTERDE, C., HERAS, B., CUTILLAS, T., LIMA (DE), D. T. (2019). *Asegurar el derecho a la información de los menores no acompañados (ADIMENA) en Aragón*. Disponible en: <https://f-origin.hypotheses.org/wp-content/blogs.dir/1716/files/2020/10/Asegurar-el-Derecho-a-la-Informacion-de-los-Menores-No-Acompanados-ADIMENA-en-Aragon.pdf>
- SERVICIO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN ARAGÓN. (2018). *Cuestionario sobre Menores sujetos a Protección y Reforma en Aragón 2017*. Disponible en: www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia

- SERVICIO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN ARAGÓN (2019). *Informe cuantitativo sobre Menores sujetos a Protección y Reforma en Aragón 2018*. Disponible en: www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-infancia-y-adolescencia
- SERVICIO DE ATENCIÓN A LA INFANCIA Y LA ADOLESCENCIA EN ARAGÓN. (2020). *Informe cuantitativo sobre niños, niñas y adolescentes sujetos a Protección y Reforma en Aragón 2019*. Disponible en: www.aragon.es/-/recursos.-documentos.-ifnancia-y-adolescencia
- UNICEF, ACNUR, OIM, Eurostat, & OCDE. (2018). *A call to action: Protecting children on the move starts with better data*. Disponible en: https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2018/02/Migration_advocacy_brief.pdf
- VEGA, G. (2020, November 17). Canarias supone ya más de la mitad de las llegadas totales por vía marítima. *El País [En Línea]*. Disponible en: <https://elpais.com/espana/2020-11-17/canarias-supone-ya-mas-de-la-mitad-de-las-llegadas-totales-a-espana-por-via-maritima.html>
- VIÑAS FARRÉ, R. (2010). Evolución del derecho de nacionalidad en España: Continuidad y cambios importantes. *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, (1), 275–313. Disponible en: <https://www.ehu.eus/documents/10067636/10761851/2009-Ramon-Vinas-Farre.pdf/4895d2d7-7660-6e09-673f-00fc1c81fe2b>

La Fundación Seminario de Investigación para la Paz (SIP) fue instituida en Zaragoza como seminario, en 1984. En 2002 comenzó una nueva etapa como fundación del Centro Pignatelli con personalidad jurídica propia. Tiene suscritos convenios de colaboración con el Gobierno y con las Cortes de Aragón, así como con la Universidad de Zaragoza, que da reconocimiento a sus cursos.

Es cofundadora de AIPAZ (Asociación Española de Investigación para la Paz) y desde 2004 está asociada al Departamento de Información Pública de Naciones Unidas en Nueva York.

Posee una biblioteca y centro de documentación especializados abiertos a todos los interesados y pretende llegar a la opinión pública a través de los medios de comunicación y movimientos sociales.

En 1988 recibió de las Naciones Unidas el premio Mensajero de la Paz y en 1999 se le otorgó el premio León Felipe por la Paz.



Fundación
Seminario
de Investigación
para la Paz

Pº Constitución, 6 • Centro Pignatelli • 50008 Zaragoza
Teléfono: 976 217 215 - Fax 976 230 113
e-mail: sipp@seipaz.org • www.seipaz.org