



## Niñas y niños extranjeros en España solos o acompañados

### Anexos en formato digital

#### **ANEXO V. Metodología de la asistencia técnica**

**A. Introducción (1) / B. Objetivos (2) / C. Metodología (3)**

#### **A Introducción**

Se detalla en este anexo la metodología empleada en el informe de asesoramiento técnico producto de una consultaría que el Defensor del Pueblo solicitó al Observatorio Criminológico del Sistema Penal ante la Inmigración (OCSPI) de la Universidad de Málaga, para la realización de un proyecto inicialmente titulado «Estudio monográfico de actualización de la doctrina del Defensor del Pueblo español sobre la protección de menores extranjeros no acompañados y el impacto de la transición a la vida adulta». Los objetivos de los que partió el Defensor del Pueblo para la realización de dicho informe fueron los siguientes:

1. Actualizar y visibilizar el número de menores que llegan a España, y sus procesos de integración alcanzada la mayoría de edad.
2. Valoración sobre la protección e impacto de la transición a la vida adulta. Acompañamiento realizado y resultados.
3. Identificación de retos y propuestas de mejora.

A partir del contrato de asesoramiento firmado entre el Defensor del Pueblo y el OCSPi en el marco de la realización de dicho estudio monográfico, el servicio de consultoría prestado consistió en llevar a cabo:

- a) un análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), del Ministerio del Interior.
- b) un análisis exploratorio y cuantitativo de las trayectorias vitales de menores extranjeros no acompañados.

## B Objetivos

1. El objetivo general del **análisis** era conocer el funcionamiento del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) según las funciones otorgadas normativamente. Estas son, según el *Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los Menores Extranjeros No Acompañados*, ser fuente de información fidedigna y completa para:

- a) la protección del interés superior del menor;
- b) la comprensión del fenómeno migratorio de la infancia de cara a adoptar iniciativas normativas o administrativas.

Los objetivos específicos, que contribuyeron a dar respuesta al objetivo general, fueron los siguientes:

- Conocer el procedimiento de recogida y actualización de datos.
- Comprobar el funcionamiento de los mecanismos y protocolos de coordinación.
- Detectar las causas de duplicidades o errores que limiten la capacidad del registro como fuente de información fidedigna y completa.
- Explorar su utilidad para la adopción de iniciativas normativas y administrativas.
- Detectar las dificultades existentes para alcanzar plenamente sus funciones.
- Describir la información contenida en los asientos asignados en el RMENA a partir de las variables de edad, sexo, volumen de reseñas anuales, estado «MENA», país de nacimiento, nacionalidad, provincia y comunidad autónoma de reseña, y provincia y comunidad autónoma de última plantilla policial que modifica datos en el registro.
- Comprobar si los asientos asignados en los estados del RMENA se corresponden con los perfiles que deben contener y, en concreto, cuántos menores extranjeros no acompañados están registrados y si es posible trazar su movilidad.

- En su caso, identificar a los menores extranjeros no acompañados tras limpiar el RMENA de duplicidades y errores o distorsiones.  
Describir la información contenida en los asientos asignados en el RMENA de menores acompañados.

2. El objetivo general en el análisis de las **trayectorias de vida** se centró en conocer en qué medida la reforma del Reglamento de Extranjería, de octubre de 2021, ha facilitado la inclusión social de los menores extranjeros no acompañados, preparando y acompañando su transición a la vida adulta.

Los objetivos específicos para responder a este objetivo general fueron los siguientes:

- Explorar en qué medida la reforma ha facilitado que los menores extranjeros no acompañados transiten a la vida adulta en situación regular e identificar los problemas que persisten para documentar a estos menores.
- Identificar a los menores extranjeros no acompañados, menores acompañados en riesgo y jóvenes extutelados en la base de datos ADEXTTRA para conocer su situación documental.
- Conocer el acceso a la educación, formación profesional y al empleo de los menores de 16 y 17 años e identificar dificultades en la integración escolar, formación profesional y sectores laborales.
- Identificar a los menores extranjeros no acompañados y jóvenes extutelados que tienen títulos académicos oficiales.
- Conocer las características de los perfiles de menores no acompañados y de jóvenes extutelados en función de si poseen o no títulos académicos oficiales.
- Indagar sobre los programas de acompañamiento de transición a la vida adulta, a través de la disponibilidad de plazas para mayores de edad, los tipos de acompañamientos y las estrategias ofrecidas.
- Y conocer la opinión y las experiencias de la infancia extranjera no acompañada en su transitar a la vida adulta.

## C Metodología

Para responder a los dos grandes objetivos de esta investigación se diseñó una estrategia metodológica cualitativa y cuantitativa. A continuación, se detallan los métodos de recolección y análisis de datos empleados.

### **Análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA)**

La primera fase del análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) requirió de estrategias cualitativas para conocer en profundidad su funcionamiento. El primer paso fue seleccionar, a través de un muestreo intencional, a

los agentes clave que por sus funciones y experiencia podían ofrecer la información buscada:

- a) Encargados del RMENA en la Comisaría General de Extranjería y Fronteras de la Policía Nacional en Madrid. La perspectiva de los encargados del registro central permite obtener una visión panorámica del funcionamiento del RMENA y de señalar, debido a su experiencia, posibles dificultades en el proceso de recogida de información y coordinación interna y con otros agentes clave.
- b) Encargados del RMENA provinciales de la Policía Nacional. A partir del relato de los policías que actúan en las provincias operando el registro se buscan formas de proceder comunes o dinámicas diferentes a la hora de recoger la información. También se indaga sobre dinámicas que causen retraso o mal funcionamiento del RMENA.
- c) Autoridades competentes de cuerpos policiales autonómicos (Ertzaintza y Mossos d'Esquadra). A pesar de que la policía autonómica no tiene competencia en el RMENA, se constituyen como un agente clave a la hora de localizar a menores extranjeros no acompañados, por lo que las tácticas de coordinación con la Policía Nacional resultan de interés para los objetivos buscados.
- d) Las entidades de protección de la infancia de las comunidades autónomas. La visión de los profesionales del servicio de protección a la infancia permite indagar también en la coordinación y tiempos de actualización de la información con el RMENA y así poder dibujar el panorama completo de alimentación por parte de las entidades de protección al RMENA.

Una vez seleccionados los agentes clave, se diseñó un guion de entrevista con preguntas comunes para todos los agentes clave que se adaptaron según las características y funciones del interlocutor. La entrevista policial consta de 16 preguntas abiertas, que se complementan con preguntas de coordinación con el RMENA que se hicieron a las entidades de protección a la infancia sobre la actualización de datos en el registro.

En la medida en que las entidades de protección de la infancia son competencia delegada de las comunidades autónomas y fuente de información clave para el RMENA, se hace necesario tener una panorámica de todo el territorio español a partir de la selección de una muestra de comunidades que, según ciertos criterios, puedan ser de interés para los objetivos propuestos.

Así, de todas las comunidades autónomas que componen el territorio español, se escogieron ocho de ellas a partir de criterios geográficos, funcionales (de primera llegada, tránsito de menores o destino), de volumen de menores según datos del

RMENA y de procedencia de quejas presentadas al Defensor del Pueblo. Las comunidades autónomas escogidas fueron Andalucía, Asturias, Madrid, Canarias, Cataluña, País Vasco, Ceuta, Murcia y Valencia.

Asturias fue elegida de entre las seis comunidades que constan con un bajo número de menores registrados. Estas son, junto con Asturias, La Rioja, Extremadura, Galicia, Cantabria y Aragón.

A Murcia y Baleares estaba llegando un número significativo de menores en patera. Murcia fue elegida por el tipo de quejas que están llegando al Defensor del Pueblo relacionadas con la determinación de la edad. Se une a esta selección Valencia como provincia del este con gran llegada de menores.

Madrid, Cataluña y País Vasco no son comunidades de primera llegada (salvo puntualmente Madrid, vía aeropuerto de Barajas), pero suelen ser el destino de muchos menores extranjeros no acompañados. Las tres comunidades parecen presentar problemas de coordinación internos o con las policías autonómicas, lo que unido a la distribución geográfica y al volumen de menores que acogen son criterios que justifican su elección.

Las comunidades de primera llegada y con gran volumen de registros son Andalucía, Canarias, Ceuta y Melilla. Se decide seleccionar todas salvo a Melilla por tener características similares a Ceuta, y porque en los últimos años el volumen de entradas ha descendido mucho.

Una vez seleccionadas las comunidades, se escogieron capitales de provincias con mayor volumen de registros. Siguiendo los datos actualizados del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), a octubre de 2023, la distribución provincial se muestra en la siguiente tabla, señalándose en ella las provincias escogidas:

<b>Distribución provincial de los menores extranjeros no acompañados en las comunidades autónomas seleccionadas según el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (octubre 2023)</b>		
	Número de menores extranjeros no acompañados	% de menores extranjeros no acompañados
<b>Andalucía</b>	<b>1.541</b>	<b>16,40 %</b>
Almería	350	22,71 %
Cádiz	393	25,50 %
Málaga	327	21,22 %
Sevilla	72	4,67 %
Córdoba	71	4,61 %

<b>Distribución provincial de los menores extranjeros no acompañados en las comunidades autónomas seleccionadas según el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (octubre 2023)</b>		
	Número de menores extranjeros no acompañados	% de menores extranjeros no acompañados
Jaén	7	0,45 %
Huelva	109	7,07 %
Granada	212	13,76 %
<b>Madrid</b>	<b>725</b>	<b>7,7 %</b>
<b>Murcia</b>	<b>207</b>	<b>2,20 %</b>
<b>Cataluña</b>	<b>1.375</b>	<b>14,70 %</b>
Barcelona	997	72,51 %
Girona	137	9,96 %
Lleida	79	5,75 %
Tarragona	162	11,78 %
<b>Ceuta</b>	<b>212</b>	<b>2,30 %</b>
<b>País vasco</b>	<b>610</b>	<b>6,50 %</b>
Bilbao	406	66,56 %
Gipuzkoa	142	23,28 %
Araba/Álava	62	10,16 %
<b>Asturias</b>	<b>60</b>	<b>0,60 %</b>
<b>C. Valenciana</b>	<b>502</b>	<b>5,36 %</b>
Valencia	234	46,61 %
Alicante	174	34,66 %
Castellón	94	18,72 %
<b>Islas Canarias</b>	<b>2.478</b>	<b>26,40 %</b>
Tenerife	1.157	46,69 %
Las Palmas	1.321	53,31 %
<b>Resto comunidades</b>	<b>1.670</b>	<b>17,80 %</b>
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>9.380</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (octubre 2023)

Las entrevistas se realizaron por el equipo del OCSPi en presencia de personal del Defensor del Pueblo y fueron en su mayoría grabadas, con previo consentimiento informado. En los supuestos en los que no se procedió a grabarlas, varias personas del equipo tomaban nota de las respuestas para su posterior cotejo. Las entrevistas tuvieron una duración media de una hora y media.

A continuación, se presenta la distribución temporal y espacial de las 24 entrevistas realizadas:

<b>Distribución temporal y espacial de las entrevistas realizadas para el análisis del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados</b>			
<b>Fecha</b>	<b>Ciudad</b>	<b>Institución policial</b>	<b>Entidad de protección</b>
13/09/2023	Madrid	Comisaría Central de Extranjería y Fronteras (RMENA central)	-
01/02/2024	Madrid	Brigada de Extranjería (RMENA provincial)	-
22/02/2024	Madrid	-	Madrid
23/10/2023	Bilbao	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial), Ertzaintza	País Vasco
24/10/2023	Almería	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Delegación provincial Almería
24/10/2023	Oviedo	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Asturias
25/10/2023	Murcia	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Murcia
09/11/2023	Barcelona	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial), Mossos d'Esquadra	Cataluña
10/11/2023	Valencia	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Valencia
15/11/2023	Cádiz	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	-
15/02/2024	Cádiz	-	Delegación provincial Cádiz
15/11/2023	Sevilla	-	Andalucía
01/12/2023	Las Palmas	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	-
01/12/2023	Las Palmas	-	Canarias
11/12/2023	Ceuta	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Ceuta
03/01/2024	Málaga	Comisaría de Policía Nacional (RMENA provincial)	Delegación provincial Málaga

Las grabaciones de las entrevistas fueron transcritas por el equipo del OCSPi para posteriormente ser analizadas en «Atlas.ti», herramienta de apoyo al análisis cualitativo, que permite organizar y sistematizar la información obtenida a partir de categorizaciones previas, acordadas entre el equipo del Defensor del Pueblo y del OCSPi. A partir de estas, se buscaron respuestas a los objetivos perseguidos.

La segunda fase del análisis consistió en una estrategia cuantitativa para conocer los datos que se generan a partir de los registros policiales en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Para ello, los datos aportados por el Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación en El Escorial (Madrid) fueron facilitados al equipo del OCSPI. La base de datos fue enviada de forma anonimizada y en formato Excel a través de plataformas seguras para intercambio de archivos. Únicamente han tenido acceso a la base de datos el equipo asesor del OCSPI.

A partir del fichero recibido, se procedió, en primer lugar, a seleccionar solo aquellos casos que tuvieran que ver exclusivamente con menores extranjeros no acompañados. Se seleccionaron de los diferentes estados de clasificación del RMENA los contenidos en «Mena activo», «cerrado fuga» y «mayor de edad» por considerar, de acuerdo con el equipo del Defensor del Pueblo, que son las categorías que deberían contener el perfil referido a la infancia no acompañada.

<b>Estados en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados para etiquetar a la infancia no acompañada</b>		
	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
«Mena activo»	11.620	22,8 %
«Mayor de edad»	37.105	72,9 %
«Cerrado fuga»	2.180	4,3 %
<b>TOTAL</b>	<b>50.905</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

El segundo paso consistió en seleccionar de todos los nacidos entre 1998 y 2015, los reseñados entre 2018 y 2023. Se tomó esta decisión debido a que, aunque el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados existe desde 2005, se han ido produciendo modificaciones y mejorando la base de datos a lo largo del tiempo, por lo que los registros de esos años, además de ser los más actuales, deberían tener menos errores o distorsiones. Tras esa selección, se detectaron 108 duplicidades. Eliminadas estas, el número de asientos correspondientes a menores extranjeros no acompañados es de 50.905.

<b>Filtrados para la selección de la población objeto de estudio</b>	
	<b>Número</b>
Total de datos solicitados de menores nacidos entre 1998 y 2015	78.858
Filtrado por «MENA activo», «cerrado fuga», «mayor de edad»	65.395
Filtrado por reseñas de 2018 a 2023	51.013
Duplicados eliminados después de aplicar los filtros	108
<b>Total de casos</b>	<b>50.905</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Los demás registros realizados entre 2018 y 2023 se distribuyen en otras 11 categorías. La más numerosa es la de «cerrado por substitución» como puede verse en la siguiente tabla. Este dato pone de manifiesto la existencia de duplicidades en el registro que son detectadas y eliminadas por el equipo policial.

<b>Otros estados en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados</b>		
	<b>Número</b>	<b>Porcentaje</b>
Cerrado nacimiento España	26	0,2 %
Cerrado por substitución	10.251	62,0 %
Cerrado PERPOL	938	5,7 %
Cerrado por repatriación	11	0,1 %
Adopción	3	0,0 %
Fallecimiento	10	0,1 %
Menores en riesgo activo	4.633	28,2 %
Menores riesgo fuga	534	3,2 %
Error	26	0,2 %
Sin dato	9	0,1 %
<b>TOTAL</b>	<b>16.441</b>	<b>100 %</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

El Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) es una base de datos dinámica y viva, que se actualiza con cierta asiduidad por los grupos provinciales con la incorporación de nuevos asientos y datos de menores ya registrados. Además, un mismo menor puede cambiar de estado a lo largo del tiempo, como cuando cumple la mayoría de edad o se fuga del centro de protección. Por ello, los datos que se extraen para hacer un análisis masivo de contenido representan una foto fija del momento de su obtención. Aún con esta limitación por las características de esta base de datos, todos los asientos una vez asignados pueden ser consultados, incluso si la persona registrada

ya ha cumplido la mayoría de edad. Ese es el motivo de una mayor frecuencia de registrados como «mayor de edad».

Una vez conseguido identificar la población registrada en el RMENA como menores extranjeros no acompañados, se procedió a crear una serie de variables que permitieran una visión más clara de los datos contenidos en la base de datos. Al contar con la fecha de nacimiento y la fecha de la reseña policial se pudo obtener una nueva variable consistente en la edad en el momento de la reseña. También, a partir de la información sobre las plantillas policiales de reseña (primera detección del menor) y de última plantilla de contacto se han podido crear variables que permiten localizar las provincias y comunidades autónomas de llegada y último destino conocido de cada menor.

Sobre el listado de casos, se aplicaron filtros para afinar la base de datos, identificando supuestos que no se corresponden con el perfil legal de menores extranjeros no acompañados a partir de las variables disponibles. Así, por ejemplo, a partir de la variable «país de origen» se pudo comprobar que el listado incluía supuestos de nacidos en la Unión Europea (n= 507) y nacidos en Ucrania (n= 2.003), que debe considerarse un supuesto específico. También a partir de la variable «edad en el momento de la reseña» se han encontrado casos de mayores de edad en ese momento (n= 1.671).

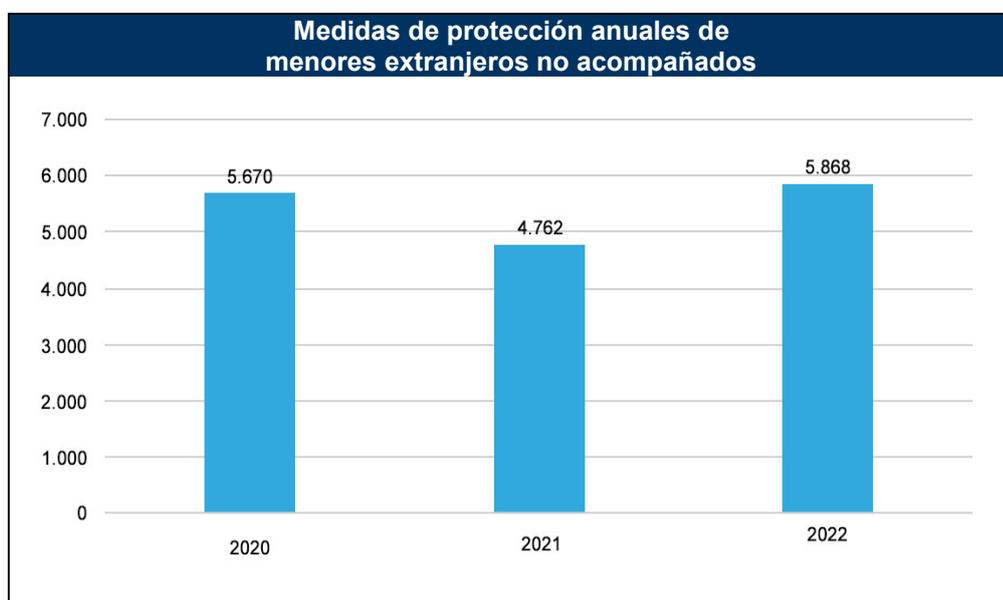
<b>Filtrados para hallar el perfil específico de menores extranjeros no acompañados</b>	
	<b>Número</b>
Eliminados nacidos en la Unión Europea	<b>507</b>
Eliminados nacidos en Ucrania	<b>2.003</b>
Eliminados mayores de 18 en el momento de la reseña	<b>1.671</b>
Total de casos eliminados	<b>4.181</b>
Total perfil específico de menores extranjeros no acompañados	<b>46.722</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados.

Tras esas operaciones, la población objeto de estudio quedó compuesta por 46.722 supuestos. Una vez realizadas estas tareas de limpieza de la base de datos y creadas unas variables adicionales, se procedió a un análisis descriptivo en cinco fases según los pasos que se explican a continuación:

1. La primera fase se corresponde con el análisis descriptivo de todas las variables relacionadas con los 50.905 casos que supuestamente son menores extranjeros no acompañados bajo los estados de «MENA activo», «cerrado fuga» y «mayor de edad».

2. La segunda fase consistió en realizar el mismo análisis descriptivo una vez suprimidos casos específicos que ocultan o distorsionan el perfil de los menores extranjeros no acompañados, como los supuestos específicos de menores nacidos en la Unión Europea, nacidos en Ucrania llegados a partir de 2022 motivado por la guerra con Rusia, y los mayores de 18 años en el momento de la reseña. Esta fase permitió identificar 46.722 de casos realmente de menores extranjeros no acompañados según su definición legal. Este dato es coherente con la información aportada por el Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia de 2022 del Ministerio de Asuntos Sociales y Agenda 2030, en donde se recoge el número de medidas de protección para niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados. Según esta fuente de información, las medidas de protección sobre menores extranjeros no acompañados son unas 5.500 anuales aproximadamente. Teniendo en cuenta esa cifra durante los 6 años comprendidos entre 2018 y 2023, estaríamos hablando de unos 38.500 menores que han sido protegidos en esa etapa, cifra cercana a los 46.722 aportados por el RMENA, pero no del todo coincidentes. Ese desfase puede explicarse por los casos de menores reseñados que abandonan o desaparecen de los centros de protección al poco de entrar (caso de los nacidos en Turquía, por ejemplo, como se verá con posterioridad), entre otros. Por todo ello, es posible considerar que los datos aportados son fiables.



Fuente: Elaboración propia a partir del Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia y la adolescencia de 2022, pág. 47.

3. La tercera fase consistió en analizar supuestos particulares que llaman la atención entre los menores extranjeros no acompañados. Son los casos de menores reseñados con 8 años o menos, los procedentes de Turquía y los nacidos en Latinoamérica. Los que llegan a tan corta edad llaman la atención como un perfil específico que requiere poner atención sobre ellos. Los provenientes de Turquía, según aclaraciones realizadas por el equipo del Defensor del Pueblo, puede corresponder a unas entradas que se produjeron puntualmente por el aeropuerto de Barajas de personas de dicha procedencia, que al poco de llegar desaparecían del sistema. Los nacidos en Latinoamérica son un perfil peculiar por la dificultad de realizar un viaje migratorio trasatlántico en solitario. Es más probable que estos menores llegaran acompañados de un adulto.
4. Posteriormente se analizan los supuestos excluidos en la fase 2 por no cumplir con las características de menores extranjeros no acompañados. En concreto, los nacidos en la Unión Europea, específicamente nacidos España, nacidos en Ucrania por tener un perfil muy específico, y mayores de 18 años en el momento de la reseña.
5. Finalmente se ha realizado un análisis de los menores acompañados, categorizados en el RMENA como «menores en riesgo activo» y «menores riesgo fuga». Estos registros no fueron considerados anteriormente porque no son menores extranjeros no acompañados. Para analizar estos casos se ha construido una base de datos por separado e igualmente se han creado las variables de edad en el momento de la reseña, así como las de provincias y comunidades autónomas de llegada y última actualización.

### **Transición a la vida adulta**

Para alcanzar los objetivos propuestos en el segundo objetivo de esta investigación se requirió también de estrategias cuantitativas y cualitativas.

En la fase cualitativa se seleccionaron, a partir de un muestreo intencional, agentes clave del sistema de protección de menores. La selección muestral es la explicada para el apartado anterior, al igual que la recogida de información y el análisis de las entrevistas. Los agentes clave identificados son los profesionales de las entidades de protección a la infancia de las provincias seleccionadas. Son los que pueden dar buena cuenta de los cambios acaecidos tras la entrada en vigor de la reforma de octubre de 2021. De ahí la necesidad de conocer su opinión basada en la experiencia fruto del trabajo diario con estos menores.

Las entrevistas abordaron varios aspectos relacionados con la transición a la vida adulta de los menores extranjeros no acompañados, incidiendo en posibles cambios a

raíz de la reforma del Reglamento de Extranjería de 2021. Las preguntas versaron sobre las dificultades de documentación, la coordinación y supervisión de los centros de protección y reforma, posibles problemáticas en los centros, el acceso a derechos por vía de los servicios sociales, escolarización, empleo y programas de transición a la vida adulta.

La estrategia cuantitativa consistió en un análisis de los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA) junto con los facilitados por el Registro Central de Extranjeros de la Dirección General de la Policía (**ADEXTTRA**) aportados por el Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional. Se buscaba conocer la situación documental de los menores extranjeros no acompañados según datos oficiales. Estos datos fueron facilitados al equipo de investigación asesor del OCSPÍ de la Universidad de Málaga, a través de plataformas seguras para intercambio de archivos, en formato Excel y con los datos personales anonimizados. Únicamente han tenido acceso a la base de datos el equipo asesor del OCSPÍ.

La aplicación ADEXTTRA debe recoger todos los trámites que las personas extranjeras realizan con la Administración según la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y el Reglamento que la desarrolla, Real Decreto 557/2011 (RLOEX), así como todos los tramites que surjan de las leyes, reglamentos e instrucciones que derivan de dicha ley. Los datos contenidos en esa aplicación son el objeto de análisis principal en este Informe.

ADEXTTRA es una base de datos compleja que se alimenta de los datos que se introducen por la propia Policía Nacional en la aplicación y de los volcados de datos relacionados que se gestionan en otras administraciones. Además, esa base de datos funciona como gestora de algunos trámites, proveyendo a los usuarios una interfaz donde realizar altas, modificaciones, bajas y consultas. Igualmente, la aplicación se alimenta de otras bases de datos policiales, como es en el caso del subfichero del RMENA que se alimenta de la aplicación PERPOL (reseñas policiales en la base de datos Personas).

A modo de ejemplo, en 2023, un 35 % de las filiaciones en ADEXTTRA se dieron de alta por otras administraciones, así como el 83,5 % del trámite más numeroso (régimen general). Estos datos se exponen en la siguiente tabla.

Fuente de los datos ADEXTTRA sobre filiaciones y trámite régimen general (2023)					
	Registros	Dirección General Policía	%	Otras administraciones	%
<b>Filiaciones</b>	1.201.474	781.928	65,08	419.546	34,91
<b>Trámite Régimen General</b>	1.128.186	186.959	16,57	941.227	83,42

Fuente: Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional.

Según el Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional, debido a diversas casuísticas, es relativamente frecuente que un extranjero tenga más de una filiación (referencia) y más de un NIE. Dichos supuestos son, entre otros, dobles nacionalidades que permiten al extranjero tener dos pasaportes, modificaciones en la filiación al renovar el pasaporte de su país, entradas con documentación falsa, entradas sin documentación, o errores de los funcionarios.

En la actualidad, ADEXTTRA no dispone de ninguna herramienta para identificar de forma unívoca las diferentes filiaciones existentes, por lo que se da el caso de que la misma persona pudiera tener diferentes NIE y ser documentado con diferentes TUE (Tarjeta Única de Extranjero), y que aparezcan como diferentes personas. Esto es parte de la explicación de la complejidad de ADEXTTRA y las posibles incoherencias que se pueda encontrar en los listados de NIE objeto de estudio.

La situación deseable sería que en ADEXTTRA, un NIE tuviese un solo asiento (filiación única), al cual se añadirían toda la información relacionada a un mismo sujeto. Pero existen casos en que un NIE tiene varios asientos y una misma persona varios NIE. A pesar de que a los extranjeros se les toman las huellas dactilares, esto no resuelve el problema para la identificación única porque dichas huellas no se pueden explorar a través del Sistema automático de identificación dactilar (SAID), que es una base de datos biométricos nacional, donde se graban las huellas dactilares y las imágenes faciales recogidas en los escenarios de los delitos. Su funcionalidad solo es posible en el contexto de una investigación delictiva y en el caso de los menores extranjeros no acompañados para su mejor identificación y protección de su interés superior. Esta es la razón por la que en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados hay menos duplicidades que en ADEXTTRA.

Para intentar resolver este hecho, desde el Centro de Procesos de Datos de la Unidad de Informática y Comunicaciones de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional se añadió un sistema de relaciones entre filiaciones a la aplicación ADEXTTRA, que funciona correctamente para la aplicación web, pero que

no es óptimo para consultas masivas cuando se descarga la base de datos. En ocasiones las duplicidades no se pueden localizar fácilmente.

Para sortear estas limitaciones para un análisis masivo de los datos en ADEXTTRA, el OCSPI contó con la colaboración del Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI), del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, que dispone de datos remitidos de ADEXTTRA, pero no del RMENA. Un primer paso fue enviar dos listados de NIE del RMENA tanto de menores extranjeros no acompañados reseñados entre 2018 y 2023 (N= 46.722), como de menores extranjeros acompañados (N= 5.166). Ambos listados de NIE fueron enviados al OPI utilizando plataformas seguras de intercambios de datos, por las vías oficiales del Defensor del Pueblo. El OPI ha podido localizar en ADEXTTRA la información relacionada con los NIE buscados y se ha podido limpiar duplicidades. Esos mismos listados de NIE fueron enviados por el Defensor del Pueblo al Ministerio de Educación, solicitando información oficial sobre los títulos oficiales expedidos.

La información en ADEXTTRA conseguida está relacionada con la situación documental actual de los menores y jóvenes registrados en el RMENA. El OPI categorizó los NIE en tres grupos a 31 de diciembre de 2023:

1. menores y jóvenes con algún registro de residencia concedida;
2. menores y jóvenes con registros de trámites en ADEXTTRA, pero ningún registro de residencia concedida;
3. y menores y jóvenes sin registros relacionados con la residencia en ADEXTTRA.

Con estos datos fue posible acceder al tipo de residencia que tienen, si está o no en vigor actualmente, la provincia donde se realizó el trámite, la edad de concesión y, respecto a los que solamente tienen trámites, pero no residencia concedida, todos los trámites que tienen registrados. Con relación a estos últimos, hay que advertir que se trata de un repositorio de acciones policiales, con nomenclaturas cambiantes como consecuencia de modificaciones normativas y de muy diversa índole, difíciles de ordenar, categorizar y analizar. Por ello, el OPI trata estos datos con ciertos criterios que ayudan a procesar esta compleja información como, por ejemplo, que solo conservan las solicitudes de trámites que no tienen ningún estado posterior, es decir, son solicitudes aún sin respuesta.

Para conseguir responder a los objetivos de la investigación, era necesario relacionar los datos de ADEXTTRA con los datos en el RMENA. De esta forma era posible conocer las características de los perfiles de menores con asiento en el RMENA (edad de reseña, edad actual, provincia de reseña, país de nacimiento...) y poner esta información en relación con su situación documental actual. Igualmente se procedió con

los que tienen asiento en el RMENA como «mayores de edad», que son los que conforman el grupo de jóvenes extutelados. Para ello, el OCSPÍ creó la variable «situación en ADEXTTRA» que permite clasificar a los menores en tres diferentes grupos (con residencia, sin residencia concedida y sin trámites de residencia localizados) y se realizó una fusión de las dos bases de datos en función del NIE único. Para los casos de los menores y jóvenes con varios trámites en ADEXTTRA, pero ninguno relativo a la concesión de residencia, la estructura de la base de datos ha requerido la realización de una sintaxis (lenguaje específico de programación que permite manipular grandes cantidades de datos de manera precisa y reproducible) para que los datos fuesen compatibles con la base de datos del RMENA. Realizadas todas las recodificaciones y reordenaciones de datos, se ha podido tener, por primera vez, información conjunta de las bases de datos del RMENA y ADEXTTRA. Todos los pasos realizados para conseguir que estos datos puedan ser explotados ponen de manifiesto las limitaciones que tienen las bases de datos actuales para conocer el transitar a la vida adulta de los menores extranjeros no acompañados desde el punto de vista documental.

El paso siguiente fue hacer compatibles los datos recibidos por el Ministerio de Educación. Se recibió un Excel con un listado de NIE y sus correspondientes titulaciones oficiales. Estos se han codificado en categorías más generales: ESO, Bachiller, FP, etc. La estructura de la base de datos ha requerido nuevamente la realización de una sintaxis para hacerla compatible con los datos en el RMENA. Finalizados estos y otros procedimientos necesarios para el análisis de esos datos, se ha podido tener, por primera vez, una base de datos que tiene conjuntamente, datos sobre situación documental y nivel de estudios oficiales de los menores extranjeros no acompañados y jóvenes extutelados.

Para completar el análisis sobre la transición a la vida adulta de la infancia extranjera no acompañada faltaba conocer la perspectiva de la **juventud extranjera extutelada**, protagonistas de la transición a la vida adulta objeto de análisis. Para ello, se diseñó un cuestionario con el propósito de indagar en los siguientes aspectos:

1. Experiencia en centros de protección siendo menor.
2. Contacto con el sistema de justicia juvenil.
3. Transición a la vida adulta: dificultades y facilitadores.
4. Inclusión documental y laboral.

Se optó por una metodología cuantitativa porque el objetivo no era tanto indagar en aspectos desconocidos de ese transitar a través de grupos focales o entrevistas, por ser de sobra conocidos por el Defensor del Pueblo tras años de informes y recomendaciones al respecto, sino acceder a un elevado número de jóvenes a nivel nacional para cuantificar la frecuencia de los sucesos ya conocidos. Por ello, se diseñó un cuestionario en línea adaptado para su fácil autoadministración a través de teléfonos móviles,

compuesto por 16 preguntas básicas, con respuestas cerradas y redactadas en español. Esas preguntas tenían algunos filtros que, en función de las respuestas, ampliaban las preguntas hasta 71, para ahondar un poco más en la información recogida. La duración del autocompletado osciló entre 10 y 20 minutos.

Para el desarrollo de esta estrategia de investigación se tomaron las siguientes decisiones:

1. La elección de la población objeto de estudio. Se decidió acotar la población objeto de estudio a los jóvenes extutelados con edades comprendidas entre 18 y 25 años para que la población diana coincidiera con la beneficiaria de los cambios producidos por la reforma del Reglamento de Extranjería de 2021 (de 16 a 23 años en 2021).
2. Diseño del cuestionario. El cuestionario se diseñó con varios bloques de información para obtener datos de carácter sociodemográfico: sobre su situación actual legal y social; su opinión sobre los centros de protección y reforma; sobre la confianza en la policía; sobre si ha tenido o no contacto con el sistema de justicia juvenil y sobre su formación educativa. Al final del cuestionario se incluyó una pregunta abierta para que los jóvenes pudieran expresar cualquier asunto que quisieran destacar.
3. Selección muestral y distribución de los cuestionarios. Para alcanzar a un número suficiente de personas con el mismo perfil que la población objeto de estudio se contactó con trabajadores de lo social de diversas provincias españolas que están en contacto directo con jóvenes extranjeros extutelados dispersos por toda la geografía española, así como a través de la asociación ExMENA. Fueron esos contactos los que iniciaron la distribución del cuestionario entre grupos de jóvenes. No se hizo una divulgación masiva del enlace del cuestionario para evitar que perfiles que no corresponden con la población diana tuviesen acceso a él. Los jóvenes extranjeros extutelados son un perfil muy específico y por ello se optó porque tuviesen acceso al cuestionario a partir de las personas que les acompañan o están cerca de ellos de alguna forma.
4. Recogida de información. Las respuestas a los cuestionarios autoadministrados quedaban grabadas de forma directa y automática en una base de datos del Defensor del Pueblo. Una vez cerrado el cuestionario, tras tres meses disponible para ser respondido, se volcaron los datos en un Excel que fue enviado al OCSPi para su posterior análisis.
5. Análisis de resultados. El equipo del OCSPi recibió 457 respuestas de los cuestionarios. Tras eliminar los cuestionarios que no sorteaban los filtros de fiabilidad aplicados y reducir la edad objeto de estudio, el total de respuestas

válidas fueron 415. Estas respuestas se trasladaron a un programa estadístico (SPSS) para su análisis de forma descriptiva y correlacionada.

6. Cuestiones éticas. El cuestionario era anónimo y al principio presentaba un consentimiento informado donde se explicaba los objetivos del estudio y se garantizaba el anonimato a las personas encuestadas. También se les informaba de la posibilidad de abandonar el cuestionario en cualquier momento, así como de conocer los resultados.
7. Representatividad de la muestra. Para calcular el tamaño de la muestra se tomó como referencia el listado de registros del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados de nacidos entre 1998 y 2015, recibido del Área de Informática del Centro de Proceso de Datos de la Subdirección General de Logística e Innovación de la Policía Nacional (Madrid). Los menores extranjeros no acompañados que en 2023 tenían entre 18 y 25 años, es decir, nacidos entre 1998 y 2005, son un total de 35.117. Este sería el universo de jóvenes extutelados a finales de 2023 registrado en el RMENA.

Aunque se tomó como referencia la cifra de población anterior, es posible que el universo sea menor pues en esa cifra se incluyen supuestos que:

- bien se alejan del concepto legal de menor extranjero no acompañado. Por ejemplo, supuestos de menores acompañados que tras decretar desamparo se les asigna asiento en el RMENA como menor extranjero no acompañado;
- o bien jóvenes que habiendo cumplido la mayoría de edad, ya no se encuentran en territorio español porque hayan decidido irse a otros países europeos o incluso hayan sido expulsados y no hayan vuelto. Esos supuestos siguen constando en el RMENA como extutelados.

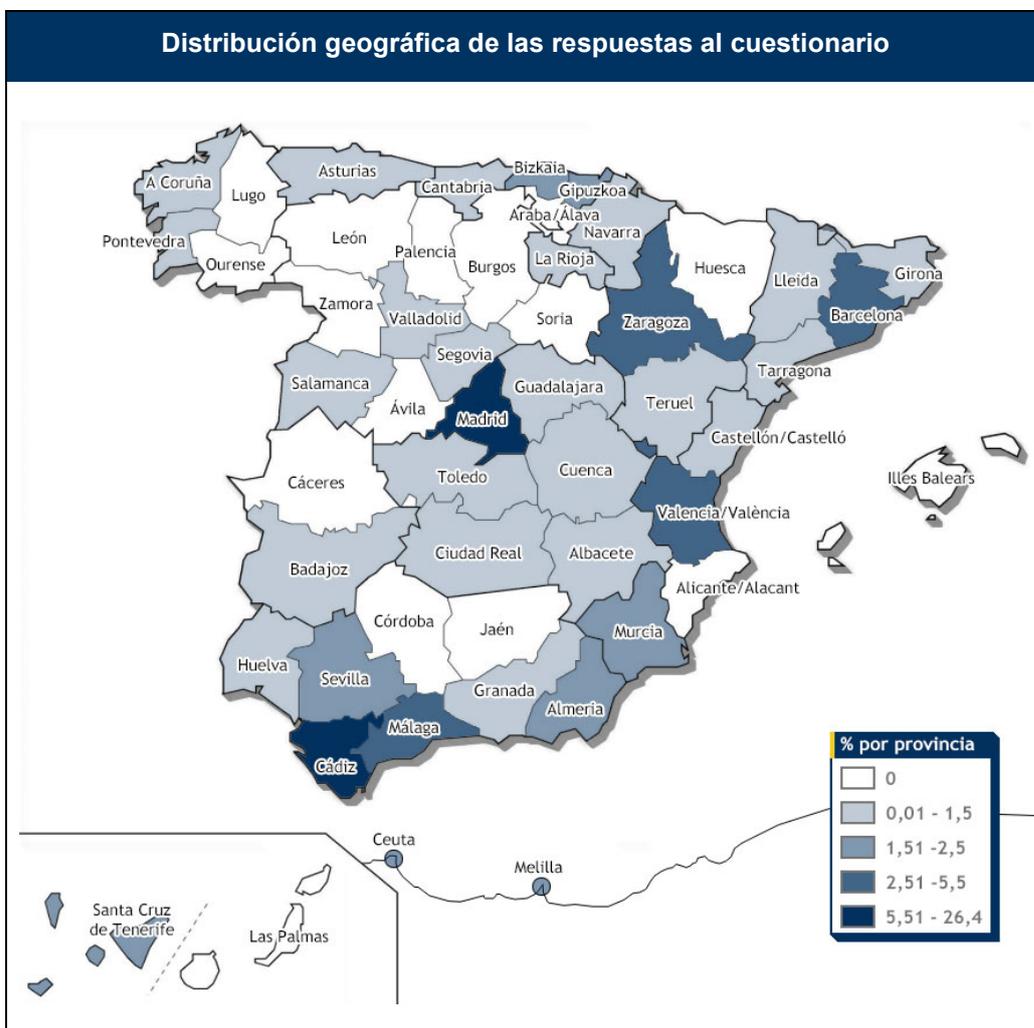
Concretado el universo (N= 35.117), el siguiente paso consiste en comprobar si la muestra de jóvenes extutelados encuestados es representativa. El grado de certeza de la representatividad de cualquier muestra es muy limitado y solo es posible hablar de que una determinada muestra tiene una distribución probabilística –no cierta–, es decir, similar a la población o universo objeto de estudio. Una muestra es probablemente representativa cuando:

1. Tiene un tamaño relativamente apropiado.
2. Ha sido seleccionada por procedimientos aleatorios.
3. Tiene unas características similares a su universo.

Aplicando estos criterios a la muestra de 415 jóvenes extutelados, es posible afirmar que estamos ante una muestra sólida por los siguientes motivos:

Para un universo de 35.117 jóvenes extutelados es necesaria, al menos, una muestra de 380 sujetos encuestados para que sea considerada representativa, si consideramos un margen de error permitido de 5 % y un nivel de confianza en la estimación de un 95 %. La muestra de 415 respuesta, por tanto, tiene un tamaño apropiado.

A pesar de ser numéricamente representativa, la muestra no ha sido elegida con criterios de aleatoriedad y probabilidad, ya que no se dispone de un listado de contacto de jóvenes extutelados entre 18 y 25 años para poder realizar una selección probabilística de los sujetos encuestados, donde todos tuviesen las mismas posibilidades de ser seleccionados. La manera de acceder a la población objeto de estudio fue a través de entidades sociales, organizaciones y personas que trabajan con jóvenes extutelados o están cerca de ellos. Si bien se ha contactado con entidades y personas en todo territorio nacional y la única indicación sobre el perfil requerido era haber pasado por el sistema de protección de menores y tener entre 18 y 25 años, no se han podido controlar, por ejemplo, las dinámicas de selección a la hora de ofrecer participar en el estudio. Tampoco se ha podido evitar la participación descompensada de algunos territorios frente a otros. A pesar de todo ello, las respuestas recibidas han sido enviadas desde 37 provincias diferentes. El mayor número de respuestas proceden de Madrid (111 respuestas) y Cádiz (108). Todo ello muestra una distribución apropiada por todo el territorio como se muestra en el gráfico.

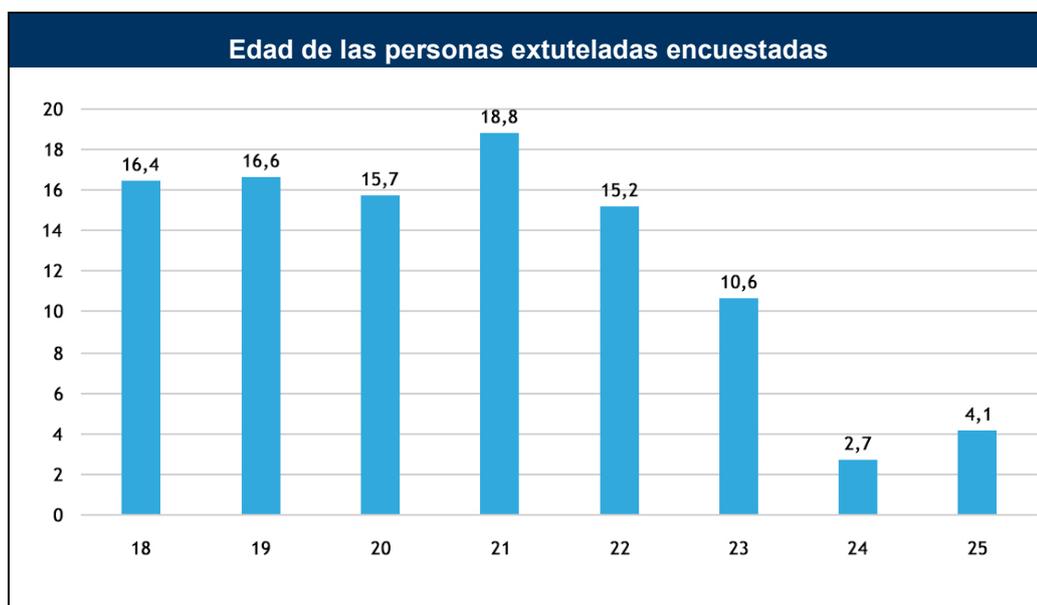


Fuente: Elaboración propia.

La muestra comparte con el universo que todos han sido menores extranjeros no acompañados, que están en un mismo rango de edad entre 18 y 25 años a finales de 2023, y que la procedencia es mayoritariamente de Marruecos. Si bien, el porcentaje de mujeres encuestadas es superior en la muestra (10,4 %) con respecto al 4,7 % de mujeres registradas en la población de extutelados en el RMENA.

La muestra, comprendida entre 18 y 25 años en el momento de cumplimentar el cuestionario, se concentra en las edades más jóvenes. Casi la mitad de la muestra tiene entre 18 y 20 años (48,5 %), los que tienen entre 21 y 23 representan casi la otra mitad (44,5 %), mientras que los encuestados con 24 y 25 años son los menos representados (6,8 %). La mayoría de los encuestados tiene 21 años. La media de edad son 21 años,

con una desviación típica de 1,9. Ese mismo perfil etario es el que presentan los extutelados registrados en el RMENA. La mayoría tiene alrededor de 21 años en 2023.



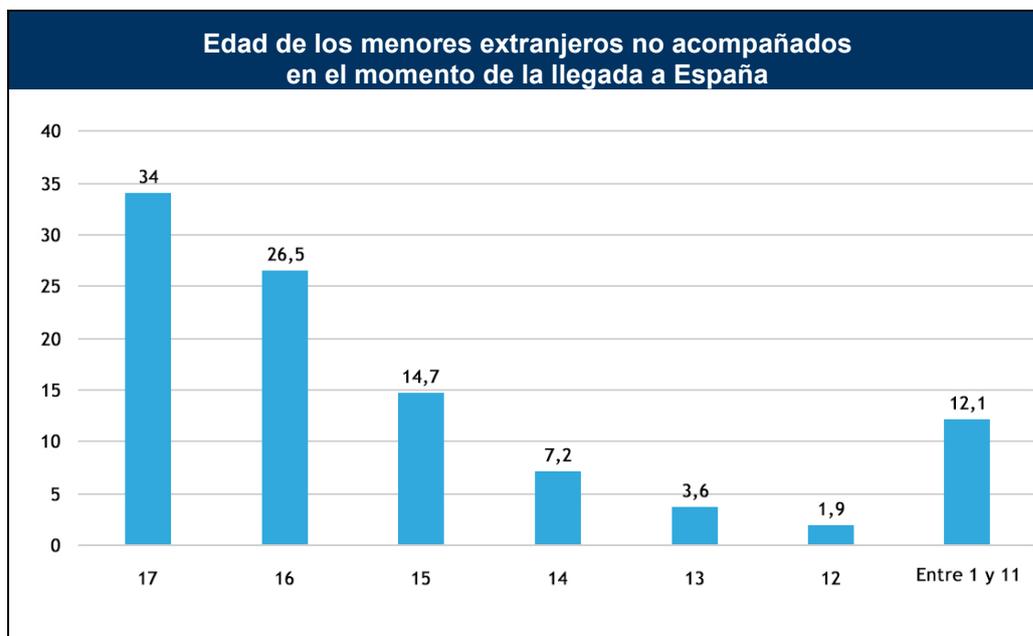
Fuente: Elaboración propia.

Marruecos es el país de origen más común entre los encuestados, con el 84,3 % del total de respuestas. Los siguientes países más representados son Senegal (3,1 %), Guinea (2,9 %) y Gambia (2,4 %), mientras que los demás países tienen porcentajes menores, siendo el origen principalmente de países africanos y muy pocos de países sudamericanos, concretamente Colombia y Ecuador. Esa también es la misma tendencia en el RMENA.

La mayoría de los encuestados (89,2 %) tienen la nacionalidad de su país de origen. Solo un pequeño porcentaje (4,6 %) dice tener nacionalidad española y un 5,3 % dice tener ambas (la de su país de origen, que mayoritariamente es marroquí, y la española) y un 0,9 % tiene otra nacionalidad que no especifican. Igualmente, en el RMENA la mayoría de los casos tienen la nacionalidad de su país de origen. No hay registrado en el RMENA ningún caso de menor nacionalizado español. Tampoco hay datos sobre doble nacionalidad.

La mayoría de los encuestados llegó a España a la edad de dieciséis (25,9 %) o diecisiete años (32,8 %). Hay una tendencia a que la edad de llegada se concentre en la adolescencia, ya que las edades de catorce a diecisiete años representan el 80,4 % del total de respuestas. Llegaron muy pocos encuestados a

España antes de los catorce años. Esa es también la misma tendencia identificada en el RMENA para la población de extutelados.



Fuente: Elaboración propia.

Poniendo el foco en las jóvenes extuteladas, en el registro del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados proceden en su mayoría de Marruecos (49,1 %), Guinea (8 %) y Costa de Marfil (7,6 %) y llegaron a España un poco más jóvenes que los jóvenes de sexo masculino.

A pesar de algunas limitaciones anteriormente señaladas, se puede considerar la muestra de jóvenes extutelados encuestados representativa del universo de jóvenes extutelados en España a finales de 2023, porque no solamente se trata de un número de respuestas satisfactorio para la representatividad numérica (415 de un universo de 35.117), sino también por tener características compatibles con la población registrada en el RMENA respecto a la edad actual, país de procedencia y edad de llegada.