



9. Infancia, adolescencia y juventud

En el desglose de cada tema hemos incluido todo lo que se dice en el Informe Anual sobre ese tema, tanto en la **materia principal** como en **otras materias**. Asimismo, hemos incluido los artículos de la **Revista Resumen del Informe Anual** que afectan a este tema.

MATERIA PRINCIPAL

1.6 Infancia, adolescencia y juventud	4
1.6.1 Introducción	4
1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.6.2.1 Menores en situación de riesgo	
1.6.2.1.1 Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores	5
1.6.2.1.2 Supervisión de las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios	6
1.6.2.1.3 Supervisión de los equipos de tratamiento familiar	6
1.6.2.1.4 Pobreza infantil	7
1.6.2.2 Maltrato a menores	
1.6.2.2.1 Denuncias de maltrato a menores	9
1.6.2.2.2 Protocolos de intervención	10
1.6.2.2.3 Dilación en los trámites relacionados con maltrato	11
1.6.2.3. Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa	11
1.6.2.3.1 Disconformidad con la declaración de desamparo de los menores	11
1.6.2.3.2 Deficiencias en los medios materiales y personales con que cuenta el Ente Público	13
1.6.2.3.3 Régimen de visitas a familias afectadas por la declaración de desamparo de un menor	13
1.6.2.4 Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	14
1.6.2.4.1 Acogimiento familiar	14
1.6.2.4.2 Acogimiento residencial	15
1.6.2.4.3 Adopción nacional e internacional	16
1.6.2.5 Responsabilidad penal de personas menores de edad	17
1.6.2.6 Menores en situación de especial vulnerabilidad	
1.6.2.6.1 Menores con trastornos de conducta	19
1.6.2.6.2 Menores extranjeros no acompañados	20
1.6.2.7 Familias	24
1.6.3 Quejas de oficio, colaboración de las administraciones y Resoluciones no aceptadas	27

ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.2. Cultura y Deportes	29
1.2.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.2.2.6 Deporte	29



1.4. Educación	30
1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias	
1.4.2.1 Educación Infantil 0-3 años	30
1.4.2.2 Escolarización del alumnado	31
1.4.2.4 Convivencia en los centros docentes	31
1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social	31
1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.5.2.7 Quejas en materia de Seguridad Social	
1.5.2.7.2 Pensiones No Contributivas (PNC)	
1.5.2.7.2.1 No inclusión de hijos menores en situación de acogimiento como miembros de la unidad familiar de convivencia para el reconocimiento de una PNC	31
1.7. Igualdad de género	32
1.7.1 Introducción	32
1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.7.2.5 Educación, personas menores y extranjería	32
1.7.2.10 Violencia de Género	34
1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior	34
1.8.1 Introducción	34
1.8.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.8.2.2 Quejas motivadas por dilaciones indebidas	35
1.8.2.4 Prisiones	35
1.9. Movilidad y Accesibilidad	37
1.9.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.9.2.1 Movilidad	
1.9.2.1.4 Servicios de Transporte Público	37
1.10. Personas Migrantes	37
1.10.1 Introducción	37
1.10.2 Análisis de las quejas tramitadas	
1.10.2.1 Primera acogida y atención a personas inmigrantes	37
1.10.2.3 Protección a colectivos inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad	39
1.10.2.5 Protección del derecho a la salud de las personas inmigrantes	40
1.11 Salud	41
1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.11.2.1 Salud Pública	41
1.11.2.3 Atención Especializada	
1.11.2.3.1 Autorización para derivaciones a centros ajenos al sistema sanitario público de Andalucía	41
1.11.2.4 Atención Sanitaria de Urgencias	
1.11.2.4.1 Urgencias Extrahospitalarias	42



1.11.2.5 Tiempos de respuesta asistenciales	42
1.11.2.8 Centros Sanitarios	42
1.11.2.9 Farmacia	42
1.12. Servicios de interés general y consumo	43
1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.12.2.1. Servicios de interés general	
1.12.2.1.1. Energía	
1.12.2.1.1.1 El nuevo bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable	43
1.12.2.1.5 Transportes	44
1.15 Vivienda	44
1.15.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite	
1.15.2.2 Desahucios de viviendas	
1.15.2.2.1 Desahucios por ocupación de viviendas públicas sin título legal	44
1.15.2.6 Permutas de vivienda por razones de conflictividad social, discapacidad y/o problemas de salud	45
2. Servicio de Mediación	45
2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación	
2.2.2 Análisis cualitativo	
2.2.2.1 En materia de salud	45
3. Servicio de Atención Ciudadana	46
3.4 Análisis cualitativo de las quejas	
3.4.3 Menores y Educación	46
4. Quejas no admitidas y sus causas	50
4.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares	50
4.3 De las quejas rechazadas y sus causas	50
6. Actividad institucional	51
6.4 Relaciones con otras instituciones afines	51
REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL	
03. Nuestras Propuestas	52
- Igualdad de género. La atención a las mujeres y menores víctimas de violencia de género	52
- Ley para la infancia. Por una ley integral que regule la violencia contra la infancia y la adolescencia	54
05. Mejorar las Normas	55
- Niños migrantes. Mejorando los recursos de atención a Menores Extranjeros No Acompañados	55
06. Informes Especiales	56
- Equipos psicosociales. Los equipos psicosociales de los juzgados, un servicio que apoya a los juzgados en las delicadas decisiones sobre los menores en litigios familiares	56
- Equipos para menores. Un informe para la defensa del interés superior del menor en los procesos de ruptura de la pareja	57



MATERIA PRINCIPAL

1.6 Infancia, adolescencia y juventud

1.6.1 Introducción

El derecho de las personas menores a vivir libre de violencia en todos los entornos y en todas las circunstancias es un derecho reconocido por la comunidad internacional. Este reconocimiento se plasma en un conjunto de instrumentos normativos, de recomendaciones y de acuerdos políticos destinados a prevenir, sancionar y establecer mecanismos de protección de toda forma de violencia contra los niños, niñas y adolescentes.

Así, la Convención de los Derechos del Niño y sus tres Protocolos facultativos establecen un marco normativo para prevenir y responder a la violencia contra la niñez en todas sus formas. Dicho instrumento establece una premisa básica de condena contra la violencia prohibiendo la tortura, la pena de muerte y la pena privativa de libertad perpetua; protege a los menores contra el abuso, la explotación sexual; condena cualquier forma de disciplina escolar contraria a la dignidad humana; y reconoce que los niños deben ser protegidos de la violencia en el hogar, la familia y en todo momento por las personas encargadas de su cuidado.

La trascendencia que la violencia representa en la vida de los menores ha llevado a las Naciones Unidas a aprobar el acuerdo mundial «Nueva agenda del desarrollo sostenible 2015-2030» donde se recoge la aspiración de que el mundo invierta en la infancia. La inversión ha de permitir que todos los niños puedan crecer libres de violencia y explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos que impiden su empoderamiento.

Sobre este asunto, **la Legislación española ha dado importantes pasos en la protección a la infancia y adolescencia contra la violencia en cualquiera de sus formas**. La vigente Ley orgánica de protección jurídica del menor (artículo 11 apartado 2) recoge, como principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la protección contra toda forma de violencia, y también enuncia (artículo 11 apartado 3) las respuestas que estos deben desarrollar en el marco del sistema de protección.

A pesar de estos avances, el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales de 2010, planteó **la necesidad de que España cuente con una ley que ha de constituir la columna vertebral de la necesaria estrategia nacional para la erradicación de la violencia contra la infancia**. Añade el Comité que, tratándose de un derecho fundamental recogido en el artículo 15 de la Constitución española, es imprescindible que su desarrollo se realice por ley orgánica, garantizándose su aplicación por igual en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las medidas de protección específicas que la legislación autonómica diseñe en el ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de infancia.

“Una ley para erradicar la violencia contra la infancia”

Pues bien, a pesar de todos estos reconocimientos, normas y proclamas, esta Institución comprueba, en su quehacer diario, que **la violencia forma parte de la vida de muchos niños y niñas en Andalucía**. Una violencia que se presenta en distintas formas; a través de maltrato físico, maltrato psicológico, abusos sexuales, maltrato institucional, descuido de sus progenitores, trato negligente, entre otras manifestaciones, y que tiene graves consecuencias para el bienestar y desarrollo de estas personas en pleno proceso de formación.

Somos testigos de como, a pesar del elenco de instrumentos jurídicos vigentes, la violencia contra los niños, por desgracia, persiste y continúa siendo en muchas ocasiones -demasiadas-, consentida y tolerada.

Además advertimos que este fenómeno **adquiere una dimensión distinta cuando se trata de niños y niñas en situación de especial vulnerabilidad** teniendo en cuenta la gravedad de las consecuencias que esta violencia



les acarrea. Son menores que tienen una mayor posibilidad de sufrir violencia y, por consiguiente, los poderes públicos están obligados a reforzar las tareas de prevención y atención a estos colectivos.

En este contexto, **nuestra Defensoría ha puesto de manifiesto en distintos foros la necesidad y conveniencia de contar con una ley específica de protección contra la violencia de la infancia y adolescencia** que venga a poner fin a las medidas dispersas y no coordinadas que desde distintos ámbitos existen en la actualidad para luchar contra esta lacra social.

Por eso hemos de congratularnos que a finales de 2018 el Consejo de Ministros aprobara el anteproyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. Esta iniciativa, sin duda, supone un gran avance en el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos merecedores de una especial protección. Ahora bien, seamos realistas, esta iniciativa, para que sea efectiva, deberá necesariamente ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria.

En todo caso, como Institución a la que el legislador le ha encomendado la defensa de la infancia y adolescencia, queremos hacer un llamamiento a las fuerzas políticas para que el anteproyecto de ley señalado sea una prioridad y se tramite con la debida celeridad, anteponiendo los intereses de los niños y niñas a los intereses partidistas y a las diferencias políticas.

A continuación pasamos a dar cuenta de las principales actuaciones desarrolladas en defensa de las personas menores de edad durante el año 2018.

Hemos de destacar que, una vez más, la situación de los menores de edad migrantes que llegan a las costas andaluzas sin referentes familiares, ha adquirido un especial protagonismo en las actuaciones de la Institución. Las cifras hablan por sí solas: durante el año 2018 ingresaron en el Sistema de protección un total de 7.008 menores, elevándose el número de atendidos a 8.528. Teniendo en cuenta las diversas vicisitudes que pueden acontecer respecto al funcionamiento de los centros, se calcula que a finales del ejercicio señalado el Sistema de protección tenía bajo su protección a unos 3.500 menores extranjeros no acompañados.

1.6.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.6.2.1 Menores en situación de riesgo

1.6.2.1.1 Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor en Andalucía, encomendó a esta Institución las funciones de Defensor del Menor, y en su virtud venimos recibiendo de la ciudadanía **denuncias relativas a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse alguna persona, menor de edad, solicitándonos a continuación alguna actuación en defensa de sus derechos.**

A pesar de dicho encargo institucional, y por no disponer esta Institución de medios para intervenir y solucionar de forma directa estas situaciones, hemos de recabar la colaboración de las administraciones e instituciones públicas que sí disponen de dichas competencias y medios materiales y personales, poniéndoles al corriente de los datos de que disponemos del concreto menor y su familia, y solicitando al mismo tiempo su intervención, informándonos de sus posibles actuaciones.

Es muy frecuente que sean los propios familiares quienes, concedores de la situación de riesgo del menor, se dirijan a nosotros para denunciar los hechos y solicitar nuestra intervención. Citamos el caso de una ciudadana que aludía al riesgo que corría su sobrina al **recurrir sus padres a curanderos** para el tratamiento de sus enfermedades (queja 18/1381); aquella otra persona que relataba la **tormentosa relación de una madre con su hija** adolescente, considerando la persona denunciante, familiar directo, que esta dinámica familiar era muy perjudicial para la menor (queja 18/2512).

En otras ocasiones son vecinos o allegados quienes se preocupan por la situación en que se encuentran algunos menores (queja 18/2523, queja 18/6700, entre otras).



Muy significativa es la alusión en tales denuncias a **problemas de alcoholismo o drogadicción de los progenitores** y cómo este hecho redundaría negativamente en los cuidados básicos de los menores a su cargo. Tal es el caso de la queja 18/3470, en la que el interesado denuncia que sus vecinos llevan una vida desordenada, con consumo de drogas y alcohol, muy dañina para sus hijos; o la queja 18/5683, en la que se denuncia que una madre consume drogas en presencia de su hijo; también en la queja 18/4403 se alude a la situación de riesgo de una niña en los períodos en que convive con el padre, al tener éste un severo problema de alcoholismo.

1.6.2.1.2 Supervisión de las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios

Dejando a un lado los casos antes citados, hemos de referirnos también a nuestra misión de supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas de Andalucía en sus relaciones con la ciudadanía. Es por ello que en este apartado aludiremos a nuestra actuación supervisora de la intervención de los servicios sociales comunitarios, por tratarse del primer escalón de la intervención social con menores, correspondiéndoles las competencias para la detección y/o intervención en situaciones de riesgo.

En cuanto a la **detección de situaciones de riesgo**, no es igual el modo de proceder de los servicios sociales de una localidad pequeña, en la que la relación entre los vecinos es estrecha y resulta difícil que escape del conocimiento del trabajador o trabajadora social la situación de riesgo en que pudieran encontrarse algunos menores; en contraposición a la intervención de los servicios sociales en grandes núcleos de población, en los que la detección de estas situaciones requiere bien de la colaboración altruista de personas que lo denuncien, o bien que otras administraciones públicas, en especial los servicios sanitarios o educativos, den traslado a los servicios sociales comunitarios de los hechos de que tuvieran conocimiento.

Y una vez que se detecta la posible situación de riesgo, corresponde a los Servicios Sociales comunitarios recabar cuantos mayores datos para documentar el estado de los menores, solicitando la colaboración de la red de servicios públicos a los que pudiera acudir la familia, e incluso realizando investigaciones directas, en colaboración con la Policía local, sobre el entorno social y familiar en que se integran los menores, además de entrevistas personales a la familia directa e incluso desplazamientos in situ al domicilio para comprobar la dinámica familiar.

Con todos estos datos, de detectarse carencias en la familia que inciden negativamente en los menores, se consensúa con ésta una serie de pautas de mejora y se advierte del seguimiento que se va a efectuar de su evolución, al tiempo que se facilitan a la familia las ayudas económicas o de otro tipo que pudiera aportar directamente la corporación local, y también se les ayuda a solicitar aquellas otras a las que pudieran tener acceso, proporcionadas por otras administraciones.

De todas estas actuaciones, relacionadas con menores, realizadas por los servicios sociales comunitarios existentes en los distintos municipios de Andalucía, recibimos quejas que en unos casos aluden a la falta de efectividad de sus actuaciones en la **prevención del absentismo escolar** (queja 18/6791, queja 18/3640); en otros casos se censura la **tibia intervención** que a juicio del denunciante realizan los servicios sociales con el menor o menores (queja 18/2601, queja 18/2129, queja 18/4255, queja 18/5804); o incluso se alude al **retraso en la cita** en los Servicios Sociales en la que se pretende denunciar la situación de riesgo de un menor (queja 18/714).

En la mayoría de estas quejas la información aportada por la administración nos permite descartar irregularidades en su actuación, estando ésta condicionada por las dificultades inherentes a la obtención de información sensible sobre la dinámica familiar, así como en relación a la carencia de recursos con que atender la alta demanda de prestaciones sociales o la falta de colaboración de la familia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

1.6.2.1.3 Supervisión de los equipos de tratamiento familiar

Los equipos de tratamiento familiar (ETF) son el principal instrumento de intervención de las Corporaciones locales con familias en situación de riesgo. Se trata de un servicio social especializado cuya intervención resulta clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando con ello actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen la separación de estos de su entorno social y familiar.



Cuando una familia es derivada a un equipo de tratamiento familiar ya está documentada la situación de riesgo por la que atraviesa, estando identificadas las carencias susceptibles de mejorar o reconducir, y en esos momentos es cuando el equipo ha de elaborar un programa de intervención que contemple las diferentes actuaciones y prestaciones de las que se haya de beneficiar la familia, siendo necesario el previo compromiso de ésta para someterse a dicha intervención y para alcanzar los objetivos programados.

Las reclamaciones de las familias pueden venir referidas bien al excesivo celo de los profesionales por supervisar su evolución, por la escasez o ineficacia de las ayudas que reciben, o bien por diferir de la valoración que se realiza de su situación.

A título de ejemplo citaremos la situación de un ciudadano que se mostraba absolutamente disconforme con la actuación desarrollada por el ETF que venía interviniendo con su ex esposa y sus hijos, relatando que **los informes que dicho equipo remitió al juzgado, eran favorables a su ex esposa** y que **condicionaron su decisión sobre el régimen de guarda y custodia**. Su expectativa al presentar queja al Defensor era que desde esta Institución se corrigiese la valoración realizada por los profesionales del mencionado equipo e incluso la asunción de esta valoración por parte del órgano judicial, circunstancia ésta que excede nuestras competencias (queja 17/4600).

En otro caso, una ciudadana se lamentaba por el **trato recibido por parte de uno de los equipos de tratamiento familiar** de Sevilla capital. Nos decía que habían tenido con ella un trato descortés y amenazante, y que en su opinión se apartaba de la praxis profesional que sería exigible a los profesionales que lo integran.

Esta queja es fiel reflejo de la tensión emocional inherente a la intervención de profesionales de los servicios sociales en la vida privada de las familias. Y es que en muchas ocasiones, y a pesar del tacto con el que se ha de realizar dicha labor, lo cierto es que su misión consiste precisamente en resaltar las actuaciones erróneas de la familia con los menores que la integran y advertir de las consecuencias de perseverar con dicha actitud, proponiendo a la familia posibles pautas de mejora.

Esta intervención, muy invasiva en la vida privada de las familias, no siempre es aceptada de buen grado, y por ello resulta muy complicado analizar las quejas que nos llegan en disconformidad con esta intervención, todo ello sin dejar de lado el mayor o menor acierto del concreto profesional al trasladar sus observaciones (queja 18/1897).

1.6.2.1.4 Pobreza infantil

Un número importante de quejas vienen referidas a menores que se encuentran en riesgo social por residir en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales, o en asentamientos chabolistas cuyas viviendas no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad, con escasa salubridad e higiene, hacinamiento, sin calefacción o aire acondicionado, circunstancias éstas que por lo general van unidas al desempleo de los progenitores, o a empleos precarios con los que no alcanzan a cubrir las necesidades familiares, lo cual incide en una mala alimentación, hábitos de vida poco saludables, y dificultoso acceso a la cultura.

“Menores
en riesgo
social”

Por su repercusión en los medios de comunicación hemos de aludir a una actuación que tramitamos, de oficio, tras conocer la **situación vivida por cuatro hermanos**, de edades comprendidas entre los 13 y 5 años de edad, cuya madre y su pareja sentimental se encontraban en una situación social muy delicada, sin recursos económicos ni expectativas de que su situación fuese a mejorar, y que trasladaron su residencia a una localidad de la serranía de Huelva (**La Zarza, en Calañas**) con la esperanza de que allí su situación pudiera cambiar.

Cuando llevaban aproximadamente un mes residiendo en esa localidad, la pareja decidió quitarse la vida, y los menores estuvieron unos días conviviendo con ambos cadáveres hasta que finalmente pidieron ayuda a un vecino y acudieron las autoridades.



Los menores quedaron al cargo del Ente Público de Protección, que posteriormente confió su guarda provisional al padre biológico de tres de ellos, en tanto se sustanciaba el procedimiento judicial para esclarecer las circunstancias del fallecimiento de estas personas.

De las diferentes crónicas periodísticas destacamos las alusiones a que los niños estaban acostumbrados a que su madre y su pareja no les atendiesen de forma continua, por lo que no consideraron extraño que no saliesen de la habitación, hasta el punto de que uno de los menores habría dicho a los agentes que pensaba que su madre dormía y su pareja jugaba con un videojuego.

Esta continua falta de atención por parte de las personas adultas de las que dependían podría justificar la autosuficiencia que mostraron los niños para vestirse y asearse ellos solos, e incluso para disponer lo necesario para alimentarse con lo que tenían en la vivienda.

También destaca la referencia a que la madre acudió días atrás a los servicios sociales para recibir ayuda económica con el fin de afrontar el pago del alquiler de la casa, encontrándose todavía en trámite dicha ayuda económica.

Así pues, dejando a un lado las circunstancias del fallecimiento de estas personas, bajo investigación judicial, esta institución del Defensor del Menor incoó de oficio un expediente de queja para conocer las intervenciones sociales que se hubieran venido realizando con esta familia y en especial con los cuatro menores que la integraban.

De este modo pudimos conocer que el Ayuntamiento de Calañas no tenía siquiera conocimiento directo, hasta el día de los hechos, de la presencia en La Zarza de dicha familia, y que por tanto no podía existir ninguna intervención social con ellos.

Por su parte, la Diputación Provincial de Huelva nos informó que el alcalde de dicha entidad local menor contactó con el centro de servicios sociales comunitarios para informarles de la llegada a La Zarza de dicha familia, notificando su precaria situación. Los profesionales del servicio de atención a familias se entrevistaron con la madre e inspeccionaron la vivienda en la que pretendía residir, comprobando que ésta se encontraba en ruinas y proponiendo que pudieran ser objeto de intervención por parte del equipo de tratamiento familiar de la zona Andévalo, la cual aceptaron, pero que no se llegó a materializar ante el fatal desenlace antes relatado.

También conocimos que los servicios sociales de la localidad de que procedían (Huelva capital) habían intervenido con la familia desde que en noviembre de 2016 les fue derivado el caso por el Servicio de Protección de Menores de Huelva, a fin de que se activasen los mecanismos de intervención para paliar, en su propio entorno socio-familiar, las carencias que venían sufriendo, y que incidían negativamente en los menores. En enero de 2017 los servicios sociales de zona derivan el caso al equipo de tratamiento familiar, que mantiene entrevistas con la madre y visita su domicilio; le gestiona ayudas económicas para paliar las carencias más graves y también mantiene coordinación con el centro escolar para efectuar un seguimiento de la evolución de los menores. En agosto de 2017 los servicios sociales de Huelva recibieron información relativa a una denuncia que habría presentado el padre de tres de los menores relatando las carencias que éstos sufrían, y cómo se había decidido a solicitar su guardia y custodia por considerar que la madre no estaba cumpliendo con sus obligaciones. A continuación también recibieron denuncias de tenor similar de los vecinos, sin que se pudiese llegar a intervenir ante el traslado de domicilio de la familia a un lugar en esos momentos desconocido.

Por último, el Servicio de Protección de Menores de Huelva nos remitió un informe en el que señalaba que su actuación fue conforme con los indicadores de riesgo y desprotección que le fueron proporcionados por los servicios sociales comunitarios, y que, en consecuencia, nunca se llegó a promover una medida de desamparo y asunción de su tutela por parte del Ente Público, ya que tales indicadores eran de un riesgo moderado, lo cual implicaba que podrían haber sido compensados con una intervención social, de carácter preventivo, en su propio medio social y familiar.

A la vista de toda esta información, hemos de concluir que, al menos desde el punto de vista formal, las distintas administraciones públicas que han intervenido en el caso han actuado en el margen de sus competencias y conforme a las previsiones legales y reglamentarias, y sin que por tanto se hubiera de reseñar ninguna irregularidad.



Ahora bien, hemos de cuestionarnos si, atendiendo a los indicios de riesgo de los que venía dando muestras la familia, cada vez más acentuados, se debió actuar con más diligencia, aplicando medidas más eficaces, e incluso cuestionarnos si estas medidas pudieran conllevar la separación de los menores de su madre como medida de protección.

La evolución de los acontecimientos ha hecho evidente que sí, que se han echado en falta medidas más eficaces, necesarias para que los menores recibieran una protección efectiva, y no solo los menores, también se ha echado en falta dicha ayuda para su madre y su pareja.

Algo no se hizo bien, no se valoraron en su justa dimensión las carencias conocidas de la familia, tampoco se atendieron con respuestas idóneas, eficaces y proporcionadas las demandas de ayuda de la madre ante los déficits derivados de su situación de pobreza, así como el desgaste emocional que ello conllevaba.

No se verificó con firmeza las denuncias del padre sobre consumo de drogas de la madre, ni las advertencias sobre su inestabilidad emocional, con un anterior intento de autolisis.

Y tampoco se dio la trascendencia debida a la falta de colaboración de la madre con los controles que desde los Servicios Sociales se le pretendía realizar, no acudiendo a las citas, ocultando información y trasladando su domicilio sin notificación.

Ya localizados en su nuevo domicilio y estando en condiciones muy precarias, se produce una intervención social por parte del equipo de zona como si se tratase de un caso nuevo, sin tener presentes los antecedentes de grave riesgo que arrastraban y ello no redundó en una intervención suficientemente coordinada, eficiente y eficaz. No dio tiempo. El fatal desenlace puso en evidencia nuestro sistema de protección social.

Hemos de reflexionar sobre si no nos hemos acostumbrado a la situación de pobreza crónica en que viven muchas familias, y hemos asumido también que a esa situación de pobreza se unan otros déficits personales, otras negligencias de comportamiento con los hijos, cual si estas situaciones fueran inevitables.

Y creemos que no es así, que **cada administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, debe examinar a la luz de los errores o disfunciones cometidas en el caso sus criterios de intervención y los medios con que cuenta para dar respuesta eficaz a estas situaciones, pues en ello se halla comprometido el éxito del sistema de protección de menores** (queja 17/5073).

Muy ejemplarizante sobre la sensibilidad con esta cuestión es el escrito que nos remitieron los **alumnos** de tercero de primaria **de un colegio** de un municipio de Sevilla, **mostrando su preocupación por otros niños y niñas con menos suerte, que no disponen de lo necesario para vivir e incluso son maltratados y explotados**, solicitando al Defensor que hiciese lo posible para solucionarlo (queja 18/7232).

1.6.2.2 Maltrato a menores

1.6.2.2.1 Denuncias de maltrato a menores

Toda persona menor de edad tiene derecho a ser protegida contra todo abuso o explotación; a tal fin el artículo 8 de la Ley del Menor en Andalucía dispone que las administraciones públicas desarrollarán programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzcan situaciones de malos tratos físicos, psíquicos o sexuales, uso y tráfico de estupefacientes, drogas tóxicas y sustancias psicotrópicas, mendicidad infantil, explotación laboral exposición y venta de menores o cualquier otra circunstancia que pueda interpretarse como explotación de los mismos.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la ley obliga a que por parte de las administraciones públicas de Andalucía se establezcan los mecanismos de coordinación, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios sociales, actuando con las medidas de protección adecuadas cuando detecte una situación de las descritas.



En nuestra intervención como Defensor del Menor recibimos denuncias que relatan episodios de maltrato a menores. Tras registrar dichas denuncias y, salvo que valoráramos que carecen en absoluto de elementos de verosimilitud, solicitamos la colaboración de las autoridades competentes para que emprendan una investigación que aclare los hechos y, en su caso, para que se adopten las medidas oportunas en protección del menor.

Cada denuncia que llega a nuestra oficina tiene su singularidad, en unos casos la denuncia viene referida a **maltrato con componente sexual**, como la relativa a un portal de internet que estaría fomentando el turismo sexual pedófilo (queja 18/0251), o aquella otra que denunciaba que menores rumanos eran explotados sexualmente por adultos (queja 17/5969); también la denuncia de una madre señalando que su hijo era víctima de abusos sexuales por parte de un primo del padre (queja 18/3225).

Matiz distinto tiene la queja presentada por un abogado denunciando la conducta de una compañera de profesión, la cual consideraba contraria a la deontología profesional y por dicho motivo solicitaba que esta Institución interviniese ante el Colegio Profesional de Abogados para que sancionase a dicha colegiada. Nos decía en su escrito que dicha letrada, contraviniendo un pacto extrajudicial entre las partes, no retiró la denuncia que presentó con anterioridad a dicho pacto en la que por mandato de su cliente **relataba posibles abusos sexuales a la hija de su cliente**, menor de edad.

Sobre este particular hubimos de recordar al letrado que el artículo 191 del Código Penal establece que para proceder por los delitos de agresiones, acoso o abusos sexuales, cuando la víctima fuese menor de edad basta con la denuncia del Ministerio Fiscal y que el perdón de los padres o representante legales del menor no extingue la acción penal ni la responsabilidad que pudiera derivarse.

Así pues, una vez que fue presentada la denuncia de abusos sexuales a la menor, y fuere cual fuere la posterior actuación de la letrada de la denunciante, el Ministerio Fiscal ya había recibido la “notitia criminis” y le correspondía decidir la pertinencia de continuar o no con el procedimiento, ponderando el interés superior de la menor así como el interés público en la persecución del concreto hecho delictivo, lo cual hizo concluyendo el mismo no por falta de impulso de la denunciante sino porque el autor de los hechos era menor de 14 años, y por dicho motivo inimputable (queja 18/1833).

1.6.2.2 Protocolos de intervención

El artículo 103 de la Constitución impone a las administraciones públicas la obligación de que su actuación sea coordinada y eficaz. La traslación a la práctica cotidiana de tales principios de actuación requiere de especial compromiso y dedicación por parte del personal que haya de intervenir en **procedimientos en que pudiera verse comprometida la integridad sexual, física o psicológica de algún menor**. De igual modo, **los protocolos de actuación que rijan la actuación de tales profesionales han de ser el instrumento útil que permita la consecución de ese objetivo de eficacia**.

En relación con esta cuestión abordamos la queja de una abogada que manifestaba que al intentar interponer una denuncia en el teléfono habilitado por la Junta de Andalucía para la notificación de casos de maltrato infantil, la persona que le atendió rehusó dar trámite a su denuncia ya que en esos momentos no podía aportar los datos concretos del domicilio del menor, ello a pesar de que sí disponía de otros datos que quizás permitirían localizarle e investigar los hechos, y de este modo averiguar si, efectivamente, el menor estaría siendo víctima de malos tratos.

Relataba la abogada que tuvo conocimiento de los hechos de manera indirecta, motivo por el que no podía aportar todos los datos que le solicitaban, pero si **tenía sospechas fundadas de que el menor en cuestión pudiera encontrarse en situación de desamparo, o ser víctima de posible maltrato físico y/o sexual**.

Añadía la letrada otra incidencia negativa, ya que tuvo que repetir la llamada en tres ocasiones. Tras escuchar una locución grabada, la llamada se cortaba, a pesar de lo cual no desistió en su empeño y consiguió que finalmente su llamada fuese atendida.



Tras el estudio de los hechos relatados en la queja valoramos que los datos aportados por la abogada en el momento su denuncia (dirección de correo electrónico y número de teléfono) debieron propiciar por parte del Ente Público una mínima labor indagatoria, contactando de forma prudente con las personas titulares de dicho correo y teléfono, a fin de contrastar los hechos denunciados y de este modo localizar al menor posible víctima de malos tratos. En el supuesto de que con esos escasos datos la localización no fuera posible, habría de procederse al archivo de esa investigación a expensas de que la persona denunciante pudiera aportar mayores datos.

Es por ello que finalizamos nuestra actuación en el expediente emitiendo **una resolución** en la que recomendamos que por parte de la Dirección General de Infancia y Familia se dictasen instrucciones operativas del funcionamiento del servicio del teléfono de notificación de posibles situaciones de maltrato infantil, de forma tal que no se desechasen de plano denuncias anónimas ni las presentadas con escasos datos sin antes realizar una prudente y somera investigación con los elementos disponibles, bien directamente, bien solicitando la colaboración de otros organismos o administraciones públicas. También recomendamos que se procediese a revisar la operatividad de la citada línea telefónica a fin de descartar posibles interrupciones de la comunicación tras contactar para presentar una denuncia (**queja 17/3699**).

A la fecha de redactar este informe estamos a la espera de respuesta por parte de la Administración a estas recomendaciones.

1.6.2.2.3 Dilación en los trámites relacionados con maltrato

Uno de los aspectos susceptible de mejora y en los que inciden las personas que se dirigen en queja al Defensor del Menor es el relativo a la **demora en los trámites de procedimientos judiciales en que se dilucidan casos de maltrato a menores, y no solo con referencia al resultado del procedimiento, sino también por la demora en la adopción de medidas cautelares en protección de los derechos e integridad del menor.**

Sobre este particular destacamos la queja que trasladamos a la Fiscalía de Granada tras dirigirse a nosotros la madre de una menor, relatando los incidentes acaecidos para dilucidar la competencia territorial entre el Juzgado de Santa Fe y de Granada, que provocaron demoras en la evaluación de su hija por parte de personal especializado y que, a la postre, según su apreciación, derivaron en la imposibilidad de indagar en profundidad en el testimonio que pudiera aportar la menor, condicionando por tanto la resolución de sobreseimiento provisional de las diligencias por parte del órgano judicial.

El Ministerio Fiscal nos trasladó su preocupación por evitar dilaciones y que los tiempos de tramitación se reduzcan al máximo; no obstante, nos informó que, efectivamente, se produjeron tales incidentes procesales en el período comprendido entre junio de 2017 y febrero de 2018. A partir de ahí la tramitación fue rápida y eficaz, pues se acordó la declaración de la madre de la menor, la pericial de evaluación de la misma que se practicó de manera inmediata, así como la declaración del investigado (queja 18/4238).

1.6.2.3. Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa

El artículo 172 del Código Civil encomienda a la Entidad Pública competente en el respectivo territorio la protección de los menores en los que constate su situación de desamparo a través de las medidas de protección necesarias, atribuyendo la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, a la Consejería competente de la Junta de Andalucía la asunción de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en nuestra Comunidad.

1.6.2.3.1 Disconformidad con la declaración de desamparo de los menores

Hay que señalar que dicha ley 1/1998, en su artículo 23.1, establece un listado de supuestos de lo que puede considerarse «situación de desamparo», desarrollando la genérica referencia que realiza el mencionado artículo 172 del Código Civil, que se limita a señalar que es aquella situación 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 estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

En este ámbito destacan las **quejas de madres y padres cuya tutela ha sido asumida por la Junta de Andalucía tras ser declarados en situación de desamparo y que se sienten impotentes ante lo que consideran una injusta actuación de la Administración autonómica**. En la gran mayoría de las ocasiones, las medidas de protección son confirmadas mediante resoluciones judiciales en primera instancia y posteriormente en apelación, encontrándose por tanto suficientes justificadas y siendo proporcionadas al fin de garantizar el bienestar e interés superior de los menores.

Pero aún así, hemos de reseñar que se trata de una controversia que no siempre tiene contornos claros y precisos, sujeta a interpretaciones, y en la que inciden muchos condicionantes, siendo los más significativos los relacionados con el contexto social y económico que afecte a la familia, hasta tal punto que se podría afirmar que no siendo un motivo de desamparo la situación de pobreza extrema de la familia, lo cierto es que la mayoría de las medidas de desamparo se producen en familias de entornos sociales desfavorecidos, en precaria situación económica.

Y este hecho, con todas las variables que inciden en el mismo, es el que nos trasladan tanto personas a título individual, colectivos de familias afectadas y asociaciones que acuden a la sede de nuestra Institución para exponer sus reivindicaciones, solicitando una mayor actuación preventiva de las administraciones públicas para evitar que familias, en situación de desventaja social y escasos recursos económicos, asuman como inevitables muchas carencias que repercuten en sus hijos y que estas carencias influyan en sus pautas de vida con dinámicas nocivas para los menores, que en última instancia les lleven a perder su custodia.

También reclaman un mayor respeto a sus derechos en los procedimientos de desamparo, solicitando una mayor motivación de las resoluciones y mayor rigor en los informes técnicos que se incluyen en los expedientes de protección, que en muchas ocasiones consideran sesgados y condicionados por prejuicios sobre antecedentes familiares o del entorno social en el que viven.

En cualquier caso, reiteramos, en la gran mayoría de estas quejas, tras recabar información de la Administración, podemos comprobar que, al menos formalmente, se cumplen con los trámites de procedimiento y las resoluciones emitidas son congruentes con los indicadores de desprotección que se desprenden de los informes y documentación que se dispone (queja 18/0248, queja 18/1382, queja 18/6141, entre otras).

Muy relevante, por el número de personas que se dirigieron en solidaridad con los padres, es la queja en la que se invocaba el derecho de los padres a alimentar a su hijo por medios naturales, primando por completo la lactancia materna, y su total oposición a que el niño fuese vacunado, considerando arbitraria la decisión de la Administración de asumir la tutela del menor una vez que los padres hubieron de acudir con su hijo a las urgencias del hospital.

Una vez que recabamos información sobre la actuación del Ente Público, pudimos analizar los argumentos que motivaron la resolución de desamparo del niño, así como la posterior decisión de confiar su custodia a familia extensa, cumpliendo con los trámites y garantías previstos en el Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa; y en el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción.

El objetivo perseguido con la separación del menor de sus padres fue para garantizar su protección y seguridad, todo ello sin perjuicio de elaborar un plan de actuaciones para reconducir su situación y reintegrarles su custodia en el momento en que la situación que motivó la intervención del Ente Público hubiera desaparecido o se encontrara en vías de solución, con suficientes garantías para el menor (queja 17/6701).

Por nuestra parte hemos de añadir que con independencia del debate que se pudiera producir sobre las bondades de la lactancia materna respecto de otras opciones alimenticias; sobre el riesgo que pudieran conllevar las vacunas; así como la adherencia a los controles y consecuentes pautas asistenciales del programa de seguimiento y control de recién nacidos, lo cierto es que el menor se vio abocado a una situación de riesgo incluso para su vida: El niño requirió 9 días de ingreso en la unidad de cuidados intensivos del hospital, y con posterioridad otros 33 días de internamiento hospitalario.



En esta tesitura, la actuación realizada por el Ente Público ante el cuadro clínico que presentaba el menor no podía ser tibia, tuvo que intervenir de forma decidida en su protección, por encima incluso de los derechos e intereses de otras personas.

1.6.2.3.2 Deficiencias en los medidos materiales y personales con que cuenta el Ente Público

Un colectivo de profesionales públicos que desempeñan sus funciones en el Ente Público de Protección de Menores en Córdoba, nos denunció **determinadas carencias materiales y personales en los servicios administrativos implicados, recalcando que con los medios personales de que dispone el Ente Público se producen** las siguientes **irregularidades en su actuación**: se adoptan decisiones trascendentes que afectan a menores sin cumplir con el principio de interdisciplinariedad; demoras en la tramitación de los procedimientos de desamparo; demora en la adopción de medidas estable para los menores; traslado de los niños de centro o acogidos por familias sin resolución administrativa alguna; falta de remuneración económica a las familias que tienen derecho; y casos de resoluciones administrativas que se elaboran hasta dos meses después de su aprobación o actos administrativos realizados sin seguir el procedimiento administrativo.

Los citados profesionales señalan que gran parte de esos problemas obedecen a la falta de efectivos de personal, especialmente de personal técnico con capacidad de resolución, y por ello consideran perentorio que se cubran en su totalidad las plazas actualmente existentes en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), así como, en la tramitación paralela de una modificación de dicha RPT para adaptarla a las necesidades reales -contrastadas y consolidadas en el tiempo- del Ente Público en esa provincia.

Sobre este particular, la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Córdoba nos anunció los trámites iniciados para cubrir de forma provisional determinados puestos que suplan las vacantes generadas en el concurso de traslado y también que se había solicitado una informe que permita valorar el número de puestos de estructura que en la actualidad se encuentran en la Relación de Puestos de Trabajo y la actual carga de trabajo existente en el mencionado servicios.

Dichas medidas quedaron concretadas en la cobertura, bien fuera mediante procedimiento provisional o definitivo, de los citados puestos de trabajo vacantes; y en lo relativo a una posible modificación de la RPT, fuimos informados del inicio de un expediente por parte de la Inspección General de Servicios para acreditar sí, efectivamente, la dotación de plazas resulta adecuada o no a las competencias asignadas al Ente Público en la provincia y, en su caso, para acometer su revisión (queja 17/6160).

1.6.2.3.3 Régimen de visitas a familias afectadas por la declaración de desamparo de un menor

Uno de los puntos conflictivos, **motivo de frecuentes quejas ante esta Institución, es el régimen de visitas inherente al alejamiento del menor de sus padres biológicos** mediante la constitución del acogimiento familiar o residencial, siendo frecuente que padres, madres, resto de familiares, o incluso personas allegadas a los menores, se dirijan a la Institución en disconformidad con el régimen de visitas que tienen asignado por considerarlo excesivamente limitado.

En todas estas quejas nos interesamos por el estado de los menores y por el cumplimiento de las garantías de procedimiento en cuanto a notificaciones y posibilidad de recurso u oposición a las decisiones que pudiera adoptar el Ente Público (quejas 17/6702, 18/0162, 18/2810, 18/3529, 18/2972, 18/5673, entre otras).

En ocasiones, la negativa al establecimiento del régimen de visitas se deriva de la voluntad expresa manifestada por el menor. Así aconteció en el caso de la madre de un menor que se lamentaba de la suspensión temporal de las visitas a su hijo.

Dicha resolución se fundamentaba en los informes técnicos que señalaban los perjuicios que dichas visitas venían ocasionando al menor, siendo la actitud de la familia no adecuada, ya que incumplía reiteradamente las indicaciones realizadas por el personal encargado de velar por su bienestar e interés superior. De igual modo, entre los motivos



de dicha decisión se recalca la voluntad manifestada por el menor tanto a dichos profesionales como a la Fiscalía, en el sentido de no querer más visitas de sus padres y hermanos, mostrándose por el contrario favorable a ser visitado por otros familiares a los que señalaba expresamente (queja 18/3430).

1.6.2.4 Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

Constatada la situación de desamparo de un menor, la medida de protección por antonomasia consiste en constituir su acogimiento, bien en un centro residencial, bien en una familia sustituta, siendo este provisional en tanto se solucione la situación que motivó la medida, o bien «con fines de adopción», si se constata que la situación es definitiva o de tal entidad que se estime imposible una solución satisfactoria.

Las mayores controversias surgen cuando existe familia extensa dispuesta a acoger a los niños, y por contra se decide apartarlos de su entorno familiar y confiar su custodia a una familia que nada tiene que ver con la propia, o bien internarlos en un centro residencial.

1.6.2.4.1 Acogimiento familiar

Una vez que la administración asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser esto posible por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad que los menores de tres años sean acogidos por una familia y no internados en un centro, todo ello conforme a la modificación que introdujo la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

Y no siempre resulta fácil hacer efectivos estos principios de intervención. **Es frecuente la oposición de la familia a tales decisiones, dándose también el caso de disputas entre distintas ramas familiares por el acogimiento de un menor.**

En estos casos, el Ente Público ha de cumplir escrupulosamente con las garantías que marca el procedimiento administrativo en que se sustenta la resolución administrativa por la que finalmente se constituye el acogimiento familiar, aportando al expediente los informes y resto de documentación que sustentan y motivan la decisión final, siempre orientada al interés superior del menor.

En este contexto **es frecuente recibir quejas de familia extensa, sobre todo abuelos, solicitando que se les confiera el acogimiento familiar de sus nietos** (quejas 17/4698, 17/4096, 18/1558).

En cuanto a qué se debe entender por familia extensa nos lo planteaba una prima de la madre de un menor. Se quejaba de que la Administración no la considerara familia extensa a los efectos de acogimiento familiar.

Sobre este particular hubimos de remitirnos a lo establecido en el artículo 3, del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, que entiende por familia extensa aquella en la que existe una relación de parentesco por consanguinidad o por afinidad hasta de tercer grado, entre el menor y los solicitantes de acogimiento (tíos y abuelos), y familia ajena aquella en la que no exista la relación de parentesco referida, siendo así que con los primos de la madre el parentesco es por consanguinidad de quinto grado.

Fuera de los casos de «familia extensa», el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, pretende evitar los acogimientos u adopciones ad hoc, o lo que es lo mismo, los **acogimientos o las adopciones “a la carta”**, para lo cuál se establece un procedimiento administrativo en el que se valora el ofrecimiento de las familias para un acogimiento u adopción en abstracto, sin referencias a un menor en concreto (queja 18/2175).

Sobre esta cuestión resulta de interés destacar la **reclamación de la plataforma de asociaciones de familias acogedoras** por el hechos de que

“Evitar los
acogimientos
a la carta”



aún no se haya actualizado el contenido de la Ley 1/1998 de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía para adaptarla a las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En la reunión que mantuvieron en la sede de esta Institución solicitaron mayor compromiso del Gobierno andaluz con el acogimiento familiar en detrimento de medidas de acogimiento residencial, al ser este un principio inspirador de la legislación en materia de protección de menores. Se lamentaban de que existieran criterios dispares a la hora de acometer medidas de acogimiento familiar entre diferentes provincias, y también denunciaban problemas de gestión presupuestaria de las ayudas correspondientes al acogimiento remunerado.

Nos hicieron partícipes de algunas dificultades en la relación de las asociaciones que integran la plataforma con los respectivos Entes Públicos provinciales y de la dificultad que encuentran para denunciar irregularidades ante el temor de las familias a perjudicar a los menores que tienen acogidos.

Por nuestra parte, indicamos que la intervención de la Institución siempre va orientada a buscar vías de entendimiento y consenso, razonando nuestras resoluciones, y les animamos a poner en nuestro conocimiento las irregularidades que pudieran conocer para que en clave constructiva pudiéramos trasladar las mismas a la Administración para su solución o mejora.

También les indicamos la posibilidad de acudir a nosotros en solicitud de mediación ante la administración, mostrándonos una acogida muy favorable a esta nueva opción de intervención de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (queja 18/2979).

En relación con **las incidencias que acontecen con las distintas modalidades de acogimiento**, destacamos las actuaciones tras la publicación de la nueva reglamentación aprobada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (Orden de 26 de julio de 2017), reguladora de la **remuneración de los acogimientos familiares**.

Recibimos queja denunciando que dicho reglamento discrimina a la familia extensa respecto del acogimiento en familia ajena, lo cual entra en contradicción con los principios extraídos de leyes estatales y autonómicas de preservación, siempre que fuera de posible, de los vínculos familiares y de primar el acogimiento en familia extensa sobre el acogimiento en familia ajena.

De manera especial se quejaba de la exclusión de compensación económica a la familia extensa que acogiese a un menor de forma temporal; también de la inexistencia de previsión de acogimientos, en la modalidad de especializado, en familia extensa; y por último, de la carencia de ayudas económicas para las familias que colaboran con centros de protección, acogiendo temporalmente a menores, o colaborando en salidas o actividades.

Tras conocer los pormenores de la queja, la Dirección General de Infancia y Familias reconoció el error cometido en la mencionada Orden de 26 de julio de 2017, al omitir de forma involuntaria la prestación económica a las familias extensas acogedoras de forma temporal de menores, y que por ello se estaba tramitando la correspondiente corrección de errores para su publicación en el BOJA. Y en cuanto a asunto planteado relativo a familias colaboradoras con centros de protección, se reconoce que en la actualidad la comunidad autónoma no tiene regulada ninguna prestación económica para apoyar a estas familias, hecho que no se descarta conforme esta modalidad se vaya consolidando (queja 17/4612).

1.6.2.4.2 Acogimiento residencial

El Ente Público de Protección de Menores dispone de una red de centros residenciales donde atiende las necesidades de aquellos menores sobre los que ejerce su tutela y sobre los que no se ha considerado favorable ceder su guarda y custodia a alguna familia, sea esta extensa o ajena.



En este apartado incluimos las quejas que refieren controversias respecto del devenir del internamiento en centros residenciales de los menores tutelados por la Administración, tanto referidas a su estado de conservación y funcionamiento, como a los conflictos de convivencia que pudieran surgir en los mismos.

Sobre este particular debemos resaltar las actuaciones realizadas en relación con el funcionamiento del **centro residencial de protección de menores “Carmen de Michelena”, de Jaén** capital, tras la denuncia de un ciudadano señalando que se venían produciendo determinados incidentes y altercados que provocaban **molestias a la vecindad**, ello además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno del recurso, cuyas pautas de funcionamiento debieran semejarse a las de un hogar familiar.

De la problemática de este centro ya nos ocupamos en ejercicios anteriores, y pudimos constatar las medidas que en el tiempo había ido adoptando el Ente Público para su solución, las cuales, si bien en un principio tuvieron efecto positivo, a la postre se demostraron ineficaces ante la consolidación de deficiencias e irregularidades cada vez de mayor gravedad.

En la resolución que emitimos destacamos que los problemas de convivencia que se producen en el centro “Carmen de Michelena” mucho nos tememos, se trata de una situación consolidada, consecuencia del cambio del perfil de los menores susceptibles de medidas de protección en acogimiento residencial y también de la evolución de unos flujos migratorios crecientes en el tiempo.

Es por ello que, destacamos la permanencia continuada en el tiempo, bien en acogida inmediata, bien en la modalidad de residencial básico, de menores afectados por problemas de conducta de difícil solución, que requiere la adaptación del centro a esta realidad, y una revisión de su programa educativo para atender de forma específica las necesidades de estos chicos.

De otra, la inadecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata), ni para ejercer después las funciones de centro residencial básico destinado a menores extranjeros no acompañados, que requieren tanto de personal especializado en dicho perfil de menores y con conocimiento de su idioma y cultura, como también de la programación de actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio, específicamente previstas para las necesidades y expectativas de este colectivo de menores.

Con estos planteamientos formulamos una recomendación a la Delegación Territorial de Jaén para que en conjunción con la Dirección General de Infancia y Familias **se arbitren las medidas necesarias para que sea residual la proporción de menores ingresados en el centro con problemas graves de conducta**. También recomendamos **la adaptación del centro al perfil de los menores** que de forma recurrente vienen siendo ingresados, modificando su proyecto educativo y los programas específicos que allí se ejecutan, adaptando las características del recurso residencial a las necesidades del colectivo menores extranjeros, especializando al personal y programando actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo (**queja 17/5603**).

1.6.2.4.3 Adopción nacional e internacional

Existen supuestos en que las carencias o males de la familia se encuentran tan enquistados, y su situación ha llegado a tal punto de deterioro, que se llega al convencimiento de que es irreversible, no recuperable, y por dicho motivo, en interés del menor, se hace necesaria la más extrema de las medidas de protección de menores, cual es la propuesta al juzgado de su **adopción por una familia distinta a la biológica**.

Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares, resultando clave, por tanto el rigor y meticulosidad con que el ente público tramite los expedientes administrativos de protección de menores, en los que se justifique y documente de forma objetiva los elementos fácticos que motivan esta drástica decisión. Más aún teniendo en cuenta que el artículo 172.2 del Código Civil solo deja a las familias un plazo de dos años contado desde la notificación de la resolución administrativa de desamparo para oponerse a esta decisión o cualesquiera otras vinculadas, pasado el cual decaerá este derecho y sólo podría ejercerlo el Ministerio Fiscal.



El trámite de adopción requiere, salvo excepciones tasadas en el artículo 176.2 del Código Civil, de una propuesta realizada por el ente público, en la que se ha de señalar la idoneidad de la familia propuesta para la adopción.

Es en este **trámite en el que se suelen producir desavenencias cuando el resultado del procedimiento de valoración de idoneidad no resulta favorable a la familia analizada**, lo cual se traduce en quejas por el método y modo en que se ha realizado la valoración, por lo sesgado de las conclusiones, o por el trato recibido (queja 18/1164, queja 18/4310, entre otras).

También debemos reseñar **las quejas que solemos recibir relativas a la decisión de suspender toda relación del menor con su familia de origen en el momento en que se acuerda una medida de acogimiento familiar con fines de adopción**, siendo así que dicho criterio no ha de ser utilizado de forma sistemática y generalizada, motivando el porqué de dicha decisión, sobre todo a la luz de la previsión del 178.4 del Código Civil, que previene que cuando el interés del menor así lo aconseje, en razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la entidad pública, podrá acordarse el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones entre el menor, los miembros de la familia de origen que se considere y la adoptiva, favoreciéndose especialmente, cuando ello sea posible, la relación entre los hermanos biológicos.

Por su relación con esta cuestión hemos de señalar la queja de una familia que colabora con la Junta de Andalucía en el programa de **acogimiento familiar** de menores en la provincia de Jaén. Se queja de las **trabas** que imponen determinadas unidades tutelares **para mantener contactos con los menores que han tenido en acogimiento una vez que pasan a convivir con otra familia**, en la modalidad de acogimiento con fines de adopción.

Refiere la interesada que la legislación no impide, a priori, estos contactos siempre que fueran beneficiosos para el menor, y por ello solicita que se valoren las circunstancias que concurren en el caso concreto y no establecer el criterio general de bloqueo de contactos una vez que se inicia el proceso de acoplamiento con la nueva familia (queja 18/2522).

En cuanto a **adopciones internacionales**, tras los años álgidos de solicitantes, cuyo cenit se produjo en torno al año 2005, la posterior crisis económica sufrida propició una reducción significativa de familias interesadas en adoptar menores en el extranjero, tendencia que se ha venido consolidando en los últimos años, agravada por las cada vez mayores restricciones que establecen los países de procedencia, especialmente de Rusia y China, y por los farragosos procedimientos administrativos -establecidos para prevenir la mercantilización de los procedimientos de adopción- que ralentizan su conclusión y que en ocasiones llegan a prolongarse durante años.

Precisamente una consecuencia de aquellos años en que se producían numerosas adopciones, en los que los controles y requisitos eran menores, es el caso que denuncian familias adoptivas de menores que padecen el conocido **síndrome de alcoholismo fetal**, en las que se solicita de las administraciones públicas una mayor sensibilidad con este problema, lamentándose de que estos menores, cuyo historial clínico y previsibles secuelas son conocidas, no sean derivados de forma ágil a servicios especializados, especialmente para dar cumplimiento a los protocolos de atención temprana (queja 17/5483 y queja 18/0952).

1.6.2.5 Responsabilidad penal de personas menores de edad

La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, confiere a la respectiva comunidad autónoma la titularidad y responsabilidad para dar cumplimiento y ejecutar las medidas adoptadas por los juzgados de menores en sus sentencias firmes, hecho que queda reflejado en el artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al establecer la competencia exclusiva de la comunidad autónoma en materia de menores infractores.

Dentro del catálogo de medidas de que disponen los juzgados de menores para sancionar las conductas de los menores infractores se distinguen dos bloques principales; unas medidas que se aplican en medio abierto, tales como la libertad vigilada o prestaciones en beneficio de la comunidad, y otras que implican el internamiento de menores en algún centro, bien en régimen abierto, semi abierto o cerrado.



De entre las quejas que recibe esta Defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento, quizás por tratarse de aquellas más restrictivas de derechos, que implican la convivencia en un entorno dotado de medidas de seguridad, sometido a normas internas cuya transgresión conlleva medidas disciplinarias, y en las que el contacto con los profesionales que ejecutan la medida es muy intensa, por su continua relación con estos.

Por ello que **recibimos quejas de los propios menores en disconformidad con el sistema de premios y castigos,** conocido como de “economía de fichas”, que mediante incentivos, positivos o negativos, hace que los menores vayan cumpliendo con los objetivos previstos en el programa establecido para el cumplimiento de la medida, y avancen de fases en que tienen más limitado su acceso a determinadas actividades, ocio o salidas, a otras en que si pueden disfrutar de tales “privilegios”.

Así en la queja 18/6055, el menor se lamenta de lo aleatoria que a su juicio es el sistema de premios y castigos, que implica la pérdida de puntos por hechos que considera nimios; también en la queja 18/4501 el interno, se lamenta de que a pesar de portarse bien no ha conseguido que le permitan disponer de nuevo de su reproductor portátil de música; o la queja 18/2609, en la que el interesado nos comenta que lleva dos meses sin tener autorizadas salidas tras dar positivo a consumo de cannabis en uno de los controles aleatorios realizados.

Por lo expuesto con anterioridad, dada la estrecha y prolongada convivencia de menores y personal educativo, también es frecuente que recibamos **quejas en disconformidad con el trato o con las indicaciones que realizan** (queja 18/3191, queja 18/4225, entre otras).

En otras ocasiones son los propios trabajadores quienes plantean cuestiones sobre el funcionamiento de los centros de internamiento. Como ejemplo citamos la queja de un sindicato que denunciaba la existencia de un foco de enfermedad infecto contagiosa (tuberculosis) en el centro San Francisco de Asís, de Torremolinos, sin que a su juicio la administración hubiera adoptado las medidas preventivas de control y profilaxis previstas en los protocolos.

Al verse comprometida la salud de los menores allí ingresados, así como la del personal que desempeña su labor profesional en el centro, iniciamos actuaciones con la Dirección General de Justicia Juvenil, que en respuesta nos informó que el Centro de Prevención de Riesgos Laborales (CPRL) venía realizando, con periodicidad anual, reconocimientos médicos voluntarios al personal que desempeña su labor en el recurso. En estos reconocimientos, personal de reciente incorporación a la plantilla tuvo un resultado positivo en la prueba de detección de la tuberculosis (Quantiferon), durante el reconocimiento médico realizado en los inicios de su relación contractual. A raíz de esta situación, se mantuvieron distintas reuniones de coordinación con la Administración sanitaria para consensuar el modo de proceder y el tratamiento de las personas afectadas.

La Dirección General señalada nos informó que no se produjo ningún caso de menor con tuberculosis, por lo que no puede considerarse que haya existido “un foco de enfermedad contagiosa”, a pesar de lo cual, en prevención de posibles riesgos, se ha incluido una analítica completa que se realiza a los menores (queja 18/3101).

En cuanto al **control del buen estado de las instalaciones de los centros, así como del cumplimiento de la normativa y protocolos de intervención con los menores** hemos de señalar las visitas de inspección que realizamos en abril de 2018 al centro “Tierras de Oria”, de Almería, en colaboración con el Defensor del Pueblo del Estado, en ejercicio de la misión encomendada a esa alta institución como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Del resultado de dicha inspección comprobamos que se habían realizado determinadas obras en las instalaciones conforme a las recomendaciones efectuadas por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura. También se han suprimido todas las concertinas en el vallado del centro; sustituyéndolas por alambres de espino o alzando la altura de la valla metálica, tal como demandó esta Institución en su informe especial sobre **«La atención a menores infractores en los centros de internamiento de Andalucía»**.



Las entrevistas con los internos no proporcionaron ningún dato relevante. En todos los casos las manifestaciones que realizaron fueron muy positivas respecto del clima de convivencia en el centro.

Por su parte, los representantes de sindicatos transmitieron su malestar por el trato en los medios de comunicación de las noticias relativas al centro, en especial de noticias muy sensacionalistas sobre posibles malos tratos a menores internos, derivadas de las denuncias realizadas por ex trabajadores de la empresa de seguridad que fueron investigadas por el juzgado y que fueron archivadas.

En cuanto al cuarto de aislamiento, el consultor externo, tras su inspección, se debió hacer la salvedad de que su reducida dimensión puede obstaculizar la labor de contención del menor para evitar autolisis. Por ello se recomendó que la cama se sitúe en el centro de la habitación, anclada al suelo y de que haya suficiente espacio para que el personal pueda intervenir a ambos lados de esta.

1.6.2.6 Menores en situación de especial vulnerabilidad

1.6.2.6.1 Menores con trastornos de conducta

Existe una esfera privada de relación entre padres e hijos que los poderes públicos han de respetar y en la que su posible intervención habrá de ser subsidiaria, reservada para aquellos casos en que los padres no cumplieren con sus obligaciones respecto de ellos (por imposibilidad o negligencia) o que se produjeran situaciones en que existiera riesgo o peligro para la integridad física o moral de alguno de los miembros que integran la familia.

Este es el supuesto que se da en aquellas situaciones en que algún menor, en edad adolescente, tiene una conducta desordenada, incluso violenta, en ocasiones cuasi delictiva, sin ningún respeto por la autoridad e indicaciones de sus padres.

En esta situación **los padres acuden a los poderes públicos en búsqueda de ayuda para solventar una situación que se les va de las manos y se encuentran en un laberinto burocrático, siendo derivados de administración en administración** (Servicios Sociales municipales, Administración educativa, Administración sanitaria, y Ente Público de protección de menores) sin obtener una respuesta satisfactoria a la grave situación en que se encuentran, y con el temor de que su hijo agrave su conducta y llegue a cometer hechos delictivos, en una espiral de constante autodestrucción personal.

A este respecto, hemos de señalar que el artículo 172 bis del Código Civil establece la posibilidad de que los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, en aquellos supuestos en que no pudieran proporcionar al menor los cuidados que este requiere, disponen de la opción de solicitar del Ente Público que asuma su guarda durante el tiempo necesario, que no sería superior a los dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de dicha medida.

A lo expuesto se une la disponibilidad, por parte del Ente Público, de centros específicamente dedicados al abordaje de problemas de conducta de menores de edad, a los cuales pueden ser derivados los menores tutelados por la administración y también aquellos sobre los que se hubiere asumido temporalmente su guarda.

En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros residenciales que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de conducta se ha de realizar previa autorización judicial, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos.

Sobre este particular es frecuente que recibamos quejas solicitando nuestra intervención para acceder a dichos recursos (quejas 18/2312, 18/2494, 18/4769, y 18/7089, entre otras) en las cuales nos interesamos por la situación del menor y verificamos la atención que éste recibe y si, efectivamente, se da el supuesto necesario para demandar dicho recurso especializado y los posibles inconvenientes que dificultan el acceso a una plaza.



1.6.2.6.2 Menores extranjeros no acompañados

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

Siguiendo la tendencia iniciada en 2016, el presente ejercicio se ha caracterizado por un elevado crecimiento de la llegada a las costas andaluzas de niños y niñas procedentes de otros países, mayoritariamente de Marruecos, sin referentes familiares.

Los datos de que disponemos señalan que en el año de 2016 el Sistema de protección atendía a 815 niños y niñas, elevándose a 1.302 en el ejercicio siguiente. Estas cifras se han visto incrementadas exponencialmente, de modo que a fecha 31 de diciembre de 2018 estaban siendo tutelados por el Sistema de protección un total de 3.488 menores. Además, las previsiones apuntan a que estas llegadas seguirán incrementándose en los próximos meses.

El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado por parte de la Entidad pública andaluza un esfuerzo muy importante de creación de nuevas plazas en centros residenciales y, conforme a las mencionadas previsiones, parece evidente que será necesario continuar creando nuevos recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores **ha generado no pocas distorsiones que han incidido negativamente en la calidad de la atención a los chicos y chicas**, generando un importante número de quejas, de forma más significativas formuladas por organizaciones sin ánimo de lucro.

El carácter urgente con el que se deben crear los recursos, la sobreocupación de los centros nuevos y de los ya existentes, el sentimiento de provisionalidad en su situación y la ausencia de unas expectativas claras y definidas de futuro de los menores han generado estrés en todos los agentes que intervienen en este delicado e importante servicio de menores.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Entidad pública para atender de la mejor manera posible a todos los menores que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos también los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a nuestras costas es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir, y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y **derivada de la propia coyuntura de la situación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección**, se producen importantes disfunciones en la formalización de las tutelas y gestiones para la regularización de su situación legal y, sobre todo, no existe un acompañamiento de estos chicos una vez que alcanzan la mayoría de edad. Un problema este último preocupante, pues no olvidemos que la edad media de los menores que están llegando en los últimos meses está entre los 16 y 17 años de edad, por lo que se encuentran próximos a cumplir la mayoría de edad y, por ellos obligados a tener que abandonar el sistema de protección.

En numerosas ocasiones **esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades autónomas en la gestión de la llegada de menores extranjeros** porque es una cuestión de interés nacional y europeo. Ello exige unas políticas desde los distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los flujos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar por supuesto los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Este fenómeno es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español, no es sólo un problema de nuestra comunidad autónoma. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.



Debemos tener en cuenta también el protagonismo de las corporaciones locales para dar respuesta a este fenómeno, conforme a sus competencias en materia de servicios sociales, los cuales deben ponerse a disposición de cualquier plan de contingencia que se elabore para atender a los menores.

Acorde con este planteamiento, la institución, en su condición de **Defensor del Menor, se ha dirigido al resto de los defensores autonómicos y al Defensor del Pueblo del Estado** haciéndoles partícipes de su preocupación por la atención que se viene prestando a los menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Al mismo tiempo les ha solicitado su colaboración para promover un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas que permita avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañado. La presión asistencial no debe recaer exclusivamente en aquellos territorios que son puerta de entrada a España, como acontece en el caso de Andalucía o, destino prioritario de los menores, como acontece con Cataluña o País Vasco.

Queremos concluir estas argumentaciones señalando que la especificidad de la vulnerabilidad de estos chicos y chicas y las peculiaridades en su atención derivadas de sus proyectos migratorios debe llamarnos a la **reflexión sobre la idoneidad del actual Sistema de protección y de los protocolos de intervención** para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados.

A continuación relatamos **algunas de las quejas tramitadas en relación con este colectivo**. No obstante, hemos de señalar que, además de la tramitación de las quejas, han sido muchas otras las actuaciones realizadas por la Institución en defensa de los menores migrantes no acompañados. Se han organizado jornadas, se han visitado distintos recursos de emergencia habilitados para la atención inmediata de este colectivo, se han mantenido reuniones con representantes de la Fiscalía, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de Instituciones dedicadas a la ayuda humanitaria, de los Servicios de Protección de Menores de Andalucía; e, incluso, se han mantenido encuentros con los menores residentes en los recursos.

La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad para los menores extranjeros ha continuado generando quejas desde distintos sectores (quejas 18/0035, 18/1107, 18/1254, 18/1310, 18/3134 y 18/3971).

Hemos de tener en cuenta que la determinación de la edad es un asunto sumamente trascendente para la vida de las personas extranjeras ya que con estas pruebas se está decidiendo si los poderes públicos deben prestarles las atenciones y cuidados a las que tienen derecho como menores de edad o, por el contrario, han de ser tratadas como personas adultas extranjeras que se encuentran irregularmente en nuestro país.

Sin perjuicio de puntuales actuaciones realizadas en los distintos expedientes de quejas, la Defensoría ha promovido un grupo de trabajo para elaborar un protocolo a nivel andaluz que mejore los procesos actuales de determinación de la edad y que recoja las medidas de coordinación entre las diferentes administraciones e instituciones con competencia en la materia.

El señalado grupo está compuesto por representantes de las Fiscalías de Menores y Extranjería, de las consejerías de Igualdad y Políticas Sociales, de Justicia e Interior, del Sistema sanitario público, del Instituto de Medicina Legal, y de la propia Defensoría.

En el ámbito de este proyecto se han celebrado dos encuentros para elaborar un **Protocolo territorial de MENA en Andalucía**, atendiendo a las indicaciones contenidas en el Protocolo Marco de 2014. El documento, fruto del consenso, deberá contener referencias a los centros habilitados para la práctica de las pruebas, los profesionales que valorarán las mismas, el tiempo de realización de las pruebas, requisitos de los informes elaborados por los facultativos, mecanismos de coordinación entre los agentes implicados, así como los recursos que habrán de estar a disposición de los presuntos menores hasta tanto se obtengan los resultados de las pruebas, teniendo presente que estos dispositivos han de formar parte inexcusablemente del Sistema de Protección de menores.

Sobre este asunto, la Fiscalía de Huelva ha elaborado un protocolo propio que está siendo utilizado como instrumento de buena práctica para su implementación en otras provincias, si bien se ha de contar con las



peculiaridades de algunas de ellas que derivan del elevado número de menores que entran por sus costas y, por consiguiente, de la ingente cantidad de pruebas de determinación de la edad que se practican, como es el caso de las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Mientras tanto el documento señalado vea la luz, se ha de constatar el avance respecto de las pruebas practicadas en los hospitales del sistema sanitario público andaluz: 31 hospitales han adoptado las medidas recogidas en el protocolo de Huelva, incluyendo información a todos los técnicos que puedan atender a un menor extranjero no acompañado. Y por lo que respecta a las pruebas que se practican a los chicos para la determinación de la edad, en los hospitales señalados, además de la radiografía del carpo, se realiza también una ortopantografía, conforme a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados recogidas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España elaborado en el año 2010.

Como hemos señalado, la urgencia con la que han debido crearse muchas plazas y la saturación de los centros de protección, tanto los de nueva creación como los ya existentes, han generado **disfunciones en su funcionamiento** que han sido denunciadas ante la defensoría (quejas 18/0135, 18/397, 18/4228, 18/4489, 18/5061, 18/5133, 18/5246, 18/5406, 18/5534, 18/6062, y 18/6753).

En otras ocasiones, la investigación se ha iniciado de oficio al tener conocimiento, generalmente a través de los medios de comunicación social, de las **incidencias y problemas** que se pudieran estar produciendo en los **centros de emergencia habilitados** por la administración (queja 18/0755 y queja 18/6156).

En este contexto recibimos quejas de profesionales, representantes sindicales y entidades sociales alertando sobre las condiciones en que se desempeñaba la labor socio-educativa inherente a las obligaciones que asume la administración pública como Ente Público que ha de atender a dichos menores desamparados y carentes de protección.

Para dar trámite a algunas de estas reclamaciones, en función de las disponibilidades de esta Institución, hemos venido realizando visitas de inspección a los recursos residenciales habilitados en algunas provincias de Andalucía. Unas visitas en las que hemos tenido la oportunidad de reunirnos con las personas responsables del recurso, con el personal que presta sus servicios en el mismo y, también, con los menores que en aquellos momentos se encontraban en el centro.

Tal es el caso del **centro de protección de menores “El Cobre”** ubicado en el municipio de Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores, así como el estado de las instalaciones del recurso, nos llevó a dirigir una **resolución** a la Dirección General de Infancia y Familias para que se elabore un **plan de adaptación de las instalaciones** donde se ubica el centro, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la Administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer. Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, demandamos que se adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones y solución de carencias y dotaciones más necesarias, bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También demandamos para el centro que mientras que el mismo siga ejecutando un programa de atención residencial específico para menores inmigrantes no acompañados, debe contar de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para de este modo poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y transmitirles adecuadamente pautas educativas.

En respuesta a nuestras recomendaciones se ha informado que, a comienzos de 2019, se procederá al traslado provisional del servicio prestado en el centro a otras dependencias que se establecerán en un inmueble arrendado a fin de poder acometer una reforma integral del centro para que en un futuro cercano este pueda seguir dedicado a la atención de menores.

En cuanto a la presencia de **interprete de árabe y francés** en el centro, se informa de la disposición de un mediador intercultural con conocimientos de idioma árabe y

“Personal
que hable
árabe y
francés”



francés que acude al centro dos veces en semana, si bien se va a incrementar los servicios, de modo que se dispondrá de dos nuevos mediadores interculturales, lo que permitirá duplicar los días en que los mismos pueden acudir a los distintos centros de la provincia (queja 17/6668 y queja 18/0737).

El **centro de protección de menores “La Concepción”** ubicado en la Línea de la Concepción ha sido objeto asimismo de una inspección por parte del personal de la Institución.

Se trata de un centro de titularidad y gestión completamente pública, dotado de personal funcionario o laboral conforme a las previsiones establecidas en la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria. El centro está habilitado para la atención residencial de 24 menores inmigrantes de sexo masculino.

En el momento de la visita el centro estaba ocupado por 30 chicos, soportando por tanto una ocupación que excedía las plazas habilitadas. Tras recabar documentación sobre la estancia de menores en el centro pudimos comprobar que la sobreocupación estaba pasando de ser un problema coyuntural a una deficiencia estructural por inadecuación del diseño del centro a la demanda asistencial existente. El punto más alto de la ocupación se produjo en los meses de verano cuando se llegó a atender a 95 menores, cuadruplicando la capacidad del centro.

A lo expuesto se une que el recurso se concibió para ejecutar un programa residencial básico, con el diseño de sus instalaciones, plantilla y proyecto educativo para dar respuesta a dicha finalidad, pero con el paso del tiempo y ante la demanda asistencial derivada del creciente flujo migratorio se ha reconvertido en centro para acogida inmediata de menores inmigrantes.

La **sobreocupación del centro** ha sido una constante, en algunos casos puntuales llegando al hacinamiento, lo que ha determinado que el personal desempeñe su labor totalmente desbordado, atendiendo entre el doble y cuatro veces la capacidad del centro. Se produce una situación de estrés laboral y tensión constante como consecuencia de la necesidad de atender situaciones perentorias sin mayor dilación, con episodios de violencia entre internos y constantes idas y venidas de los menores, con abandonos incontrolados del centro.

Uno de los puntos débiles de la atención dispensada a los menores es el relativo a la disponibilidad de personal con conocimiento de su idioma y cultura. Es así que el centro dispone de un mediador intercultural que es remitido por la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales de Cádiz, pero sólo acude dos días a la semana y durante tres horas. Para un centro de acogida inmediata dedicado en exclusiva a menores inmigrantes procedentes en su mayoría de Marruecos es fundamental disponer de un mediador intercultural permanente a tiempo completo en el centro ya que resulta indispensable conocer el idioma, costumbres y cultura del menor para realizar un tarea educativa básica y obtener los datos mínimos de su perfil personal, familiar y proyecto migratorio.

Como conclusiones de dicha visita de inspección, y conocedores de algunas iniciativas que ya se habían emprendido, entendemos necesarias algunas soluciones parciales (ampliación de determinadas zonas, flexibilización del número de plazas e incremento de la plantilla) que vendrían a paliar las deficiencias más graves del centro, todo ello a la espera de soluciones estructurales más costosas para adaptar los recursos existentes a la actual realidad de los flujos migratorios (queja 17/6299).

Respecto de los **centros de emergencia** hemos recibido diversas reclamaciones que cuestionaban la idoneidad de los mismos para la acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados, algunas de ellas planteadas por los propios menores. Problemas de infraestructuras, ausencia de actividades de ocio y tiempo libre, impedimentos para posibilitar las relaciones con sus familiares, la vestimenta, alimentación e higiene, la situación sanitaria, el régimen disciplinario y la formación, son algunas de las deficiencias más denunciadas.

Uno de los recursos de emergencia sobre el que más reclamaciones recibimos se encuentra en el municipio de Jerez de la Frontera. Tras la visita de técnicos e inspectores de la administración, se detectaron muchas de las deficiencias denunciadas, otorgándole un plazo a la entidad gestora del recurso para su subsanación, requerimiento que ha sido cumplimentado (queja 18/4489, queja 18/5406, entre otras).



Cuestión distinta son **los problemas en el ámbito educativo que afectan a los menores extranjeros no acompañados.**

El Reglamento de Extranjería (artículo 95.2) establece para los menores extranjeros que se encuentren bajo la tutela de una institución española, que el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

Como consecuencia de nuestra actividad de inspección a los centros de menores ya señalada, **hemos advertido que muchos de los menores que no habían alcanzado la edad de los 16 años, han estado varios meses en los centros residenciales sin escolarizar,** en una situación de vulneración de la normativa y conculcando sus derechos como personas menores de edad, sujetas a medidas de protección.

La argumentación esgrimida por las personas responsables es que la premura con la que han debido crear y poner en funcionamiento los recursos de emergencia en determinados municipios ha hecho inviable incorporar a los menores a los colegios e institutos de la zona. Esta incorporación se ha tenido que producir, en muchos casos, una vez comenzado el curso escolar, sin plazas suficientes para todos, a lo que habrá que añadir la ausencia del conocimiento del idioma español de los chicos, que frustraría un acceso al sistema educativo sin unos mínimos conocimiento de la lengua, teniendo en cuenta que ninguno de los centros próximos contaba con aulas temporales de adaptación lingüística (queja 18/7253).

Estos problemas se suelen resolver, más tarde que pronto, con la escolarización de los menores en los centros de la zona, una gestión cuya celeridad se hace depender en gran medida del compromiso y voluntad de los equipos directivos de los centros docentes y de la administración educativa.

Pero lo más alarmante **es la ausencia de programas formativos para los chicos que ya han superado la edad obligatoria de escolarización.** Y decimos alarmante porque, no lo olvidemos, la mayoría de estos chicos tienen un proyecto migratorio definido que pasa por obtener una formación para el desarrollo de una profesión o empleo, con el objetivo después de acceder al mercado de trabajo y obtener recursos económicos con los que subsistir y poder ayudar a sus familias que han quedado en los países de origen.

1.6.2.7 Familias

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos derivados de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia. Además, en la relación entre padres e hijos pueden aparecer conflictos por otras cuestiones como la selección de amistades, consumo de alcohol y otras drogas, los estudios, entre otras.

Y toda esta conflictividad es causa y efecto de rupturas de la relación de pareja, que a su vez, en aquellos supuestos en que no se llega a consensuar una solución amistosa -lamentablemente, este hecho se da en más ocasiones de las deseables- deriva en litigios de difícil solución.

De este modo llegan a la Institución quejas relativas a los impedimentos del otro progenitor para ejercer el **derecho de visitas**; también en disconformidad con la resolución judicial que establece el **régimen de guarda y custodia** compartido o exclusivo; con la escasez de las visitas acordadas por el juzgado en favor de progenitor no custodio; o por la escasa efectividad de la intervención judicial tras las denuncias por incumplimiento de la obligación de **pago de una pensión** de alimentos.

También hemos de señalar el significativo número de quejas que a lo largo del año hemos tramitado en relación con la **actividad de los puntos de encuentro familiar.** Se trata de un recurso que presta la Administración



(contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes en disconformidad con el contenido de los informes, que en su apreciación son parciales en favor de la otra parte; o bien disconformes con la intervención por considerar que no se debería limitar a cumplir el encargo judicial e ir más allá e incidir en el abordaje del problema que les afecta (quejas 18/665, 18/816, 18/1832 y 18/4218, entre otras).

En lo que atañe a **familias numerosas** hemos de recalcar que la comunidad autónoma de Andalucía solo dispone de competencias para el reconocimiento, renovación y consecuente expedición de los títulos que acreditan dicha condición (artículo 5.2 de la Ley 40/2003), debiendo aplicar para ello lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de Noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, que tiene el carácter de legislación básica, y por tanto de obligatoria aplicación por la comunidad autónoma de Andalucía.

A este respecto **la Institución recibe quejas de personas afectas por incidencias acaecidas en la tramitación de su expediente, y también hemos abordado el problema general que se plantea en las distintas unidades administrativas que vienen gestionando los expedientes relativos a títulos de familia numerosa** en Andalucía, especialmente por la excesiva demora que acumulan los expedientes conducentes a su reconocimiento o renovación.

A este respecto, en respuesta a esta problemática la Dirección General de Infancia y Familias ha señalado que lamenta y comprende el malestar ocasionado a la ciudadanía, pero considera que no se puede hacer una generalización de estos problemas a todo el territorio de la comunidad autónoma, por lo que para mejorar el sistema se va a focalizar los problemas detectados en aquellas provincias en las que pudieran producirse a fin de su adecuado abordaje, dado que el volumen de expedientes no es igual en todas ellas y por consiguiente los posibles tiempos de tramitación.

Asimismo, el señalado centro directivo informa que se está elaborando un proyecto de orden con la que se pretende dar adecuada solución a los plazos de vigencia de los títulos de familias numerosas en determinadas circunstancias, pero también a otros problemas que dificultan la tramitación de los títulos y que tienen su origen en la, a veces compleja interpretación de la Ley de Protección de las Familias Numerosas, dadas las casuísticas presentadas en las unidades familiares, como son la justificación de las condiciones económicas, la interpretación del artículo 4,3 de dicha Ley respecto al doble cómputo de los hijos/as con discapacidad o la simplificación de la documentación justificativa que deberán aportar las personas interesadas, entre otros.

La citada orden también contemplará realizar, por vía telemática, la presentación de las solicitudes, la consulta de documentos previa autorización de las personas interesadas o la consulta del estado de tramitación de los expedientes, dando así cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos, lo que promoverá la simplificación y racionalización de los trámites para la expedición y renovación de los títulos.

A pesar de disponer de dicha información, con posterioridad hemos seguido recibiendo un conjunto significativo de quejas, referidas en su mayoría a Sevilla y Málaga, que reiteran el excesivo retraso en la tramitación de tales expedientes, cuya media podemos señalar en torno a los cinco meses, tiempo que consideramos excesivo y que, a juicio de esta Institución, hace más perentoria la elaboración de un reglamento que regule el procedimiento administrativo que se ha de seguir en estos expedientes, simplificando trámites y permitiendo una solución ágil a los mismos tal como solicitan las personas afectadas.

“Ayudas
por parto
múltiple”



También hemos de señalar que a lo largo del ejercicio 2018 hemos seguido recibiendo quejas por **la falta de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple**, contempladas en la Orden de 6 de mayo de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales. Al dar trámite a estas quejas la respuesta que obtenemos de las distintas delegaciones territoriales es similar a la recibida en ejercicios anteriores, refiriendo la imposibilidad de dar respuesta a tales solicitudes por no existir crédito presupuestario disponible para ello.

Toda vez que estas quejas se refieren a solicitudes presentadas en el año 2018, y por tratarse de una convocatoria de ayudas económicas a familias permanentemente abierta, hemos de suponer que con cargo al ejercicio presupuestario 2018 no existe crédito presupuestario habilitado para dar cobertura a las obligaciones económicas derivadas de citada Orden de 6 de mayo de 2002, o bien que el crédito disponible en el presupuesto iba a ser destinado a atender obligaciones procedentes de años anteriores, según el orden de prioridad que se hubiera establecido.

En cualquier caso, se trata de un asunto que viene a incidir en la resolución que esta Institución emitió en el año 2015 para exponer a la administración autonómica la problemática existente con el reconocimiento y pago de estas ayudas económicas, formulando una Recomendación con la intención de que se dictasen las instrucciones u órdenes de servicio necesarias para que las unidades administrativas competentes pudieran acometer la resolución de las solicitudes pendientes de tramitación relativas a expedientes de ayudas económicas contempladas en los artículos 4 y 5 del Decreto 137/2002, para lo cual sería preciso incluir crédito presupuestario idóneo en el correspondiente anteproyecto de Ley de Presupuestos o, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para dicha finalidad.

También formulamos una Recomendación para que se adoptasen las medidas necesarias para evitar la reiteración de situaciones similares de retrasos en la resolución de tales ayudas económicas en futuras anualidades.

En respuesta a estas Recomendaciones por parte de nos fue remitido un informe que nos permitió concluir que nuestras Recomendaciones habían sido aceptadas y valorar que el problema suscitado con el reconocimiento y pago de tales ayudas económicas a familias se encontraba en vías de solución.

Sobre esta cuestión se ha de tener presente que la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, en el número quince de su disposición final primera introduce un nuevo artículo en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el artículo 120 bis. «Procedimiento de gestión presupuestaria», que supone una innovación en el procedimiento de ejecución del gasto público derivado de la concesión de subvenciones cuya intención es que la correspondiente convocatoria pública haya de ser precedida de la autorización del gasto correspondiente.

Ante esta novedad nos hemos dirigido a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales solicitando información sobre cómo afectará la misma al problema planteado (queja 18/2146).

Para concluir este apartado dedicado a los asuntos de familia, destacamos **el informe especial que bajo el título «Los Equipos Psico-sociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia»** que relata el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

Los verdaderos protagonistas del trabajo señalado han sido los menores de edad. Y ello porque el interés superior del menor debe ser el eje central de toda la intervención de estos Equipos. Sus profesionales deben buscar siempre una propuesta dirigida al juez que recoja la mejor opción para los niños y niñas, por encima de cualesquiera intereses, incluidos por supuesto los de sus progenitores.

Para valorar el interés superior del menor, los profesionales que conforman estos Equipos tienen el deber de escucharlo. **Al niño o niña le asiste el derecho a ser oído, informado y a que su opinión sea tenida en cuenta.** El menor debe ser considerado como un individuo con opiniones propias que habrán de ser tenidas en consonancia con su capacidad y con su madurez.



Pero el ejercicio de este derecho no abarca sólo la capacidad de ser escuchado. Significa también que **el niño debe ser informado** en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptado en cada caso a sus singulares circunstancias.

Por otro lado, este proceso de escucha no puede realizarse en cualquier entorno. El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General nº12, ha establecido que **el entorno en el que se desarrolle la escucha ha de ser amigable**; y ello porque no se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad.

En nuestra investigación para la elaboración del informe comprobamos que el acceso de los menores a las instalaciones judiciales donde se ubican los Equipos para realizar las entrevistas es común al resto de los usuarios, sin que hayamos advertido algún tipo de instalación peculiar pensada o dedica a los niños y niñas que frecuentan estos servicios. También los controles de acceso son los comunes para el resto del personal que accede a estas instalaciones.

Dada la complejidad y trascendencia del asunto, hemos recomendado a la la administración andaluza que establezca unas pautas mínimas sobre los procesos de escucha e información a los menores en la elaboración de las periciales. Unas indicaciones que, en todo caso, respetaran las decisiones técnicas de los profesionales y que fuesen lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias de cada menor.

También hemos demandado que estas mismas indicaciones reflejen las condiciones mínimas y los requisitos que han de cumplir las instalaciones dedicadas a la espera y atención a los niños y en la que desarrollan su labor los Equipos psicosociales.

1.6.3 Quejas de oficio, colaboración de las administraciones y Resoluciones no aceptadas

En otro orden de cosas, por lo que se refiere a las actuaciones de oficio, a continuación se relacionan las iniciadas en 2018:

- **Queja 18/0755**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa a la situación de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en el **recurso de emergencia para su atención, ubicado en Arcos de la Frontera (Cádiz)**.
- **Queja 18/1055**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la denuncia anónima, sobre la posible situación de **riesgo de dos menores** de edad vecinos del municipio de Sevilla.
- **Queja 18/1310**, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a las actuaciones de coordinación promovidas por la Institución para mejorar los **procesos de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados** en la comunidad autónoma de Andalucía.
- **Queja 18/1845**, dirigida al **centro de internamiento de menores infractores “Tierra de Oria”**, relativa a la visita de inspección a dicho recurso en colaboración y coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo de España, en su condición de Mecanismo de Prevención contra la Tortura.
- **Queja 18/2129**, dirigida al Ayuntamiento de un municipio de la provincia de Málaga, relativa a las posible situación de **riesgo de dos hermanas** menores de edad en un municipio de la provincia de Málaga.
- **Queja 18/2323**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa al **seguimiento a la atención a menores extranjeros no acompañados** por el sistema de protección de Andalucía.



- **Queja 18/2519**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, Cádiz, relativa a la denuncia anónima sobre la posible situación de riesgo de una adolescente por **maltrato de su madre**.
- **Queja 18/3812**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Almería, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de unos menores de edad por **maltrato** de sus progenitores.
- **Queja 18/4255**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Cádiz, relativa a la denuncia sobre la presunta situación de riesgo grave de un bebé por **ausencia de atenciones y cuidados de sus progenitores**.
- **Queja 18/4256**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Granada, relativa a la denuncia sobre presunta situación de riesgo de dos hermanos de 5 y 3 años de edad por el **maltrato de su madre**.
- **Queja 18/4403**, dirigida al Ayuntamiento de Córdoba, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de una niña por la **ausencia de atenciones y cuidados de su padre, con problemas de alcoholismo**.
- **Queja 18/6104**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Sevilla, relativa a la denuncia sobre la posible situación de **riesgo de una bebé** de meses.
- **Queja 18/6104**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Sevilla, relativa a la denuncia sobre la posible situación de **riesgo de un bebé** de meses residente en dicho municipio.
- **Queja 18/6116**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Málaga, relativa a la denuncia sobre la posible **situación de riesgo de dos hermanos** menores de edad.
- **Queja 18/6125**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Granada, relativa a una denuncia anónima sobre la posible **situación de riesgo de cuatro menores**.
- **Queja 18/6156**, dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, relativa a la situación de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran residiendo en la **unidad temporal de emergencia** ubicada en el municipio de Guillena (Sevilla).
- **Queja 18/7047**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Sevilla, relativa a la denuncia sobre la posible situación de **riesgo de dos menores** por ausencia de cuidados básicos por su madre.
- **Queja 18/7247**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a la denuncia sobre la posible situación de **riesgo de una adolescente por el abandono de su madre**.
- **Queja 18/7251**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Córdoba, relativa a la posible situación de riesgo de dos menores de edad por el **maltrato de sus cuidadores**.
- **Queja 18/7253**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa la **ausencia de escolarización de algunos menores extranjeros** no acompañados que se encuentran alojados en el Albergue Juvenil de Viznar (Granada).
- **Queja 18/7261**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa al **traslado de menores extranjeros no acompañados** desde las dependencias policiales a los centros de protección de menores, durante los fines de semana.
- **Queja 18/7301**, dirigida a un Ayuntamiento de un municipio de la provincia de Sevilla, relativa a una denuncia anónima sobre la posible **situación de riesgo de dos menores**.

En relación con la **colaboración de las Administraciones** con esta Institución en materia de menores, la misma ha sido bastante aceptable.



ESTE TEMA EN OTRAS MATERIAS

1.2. Cultura y Deportes

1.2.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.2.2.6 Deporte

...

Continuando con los principios inspiradores de nuestra ley del deporte, mencionábamos anteriormente el principio de igualdad efectiva y plena integración de las personas con discapacidad, personas mayores y los grupos de atención especial, donde ya en el curso anterior **queja 17/0142** mostrábamos nuestra preocupación sobre determinados aspectos de la participación en la prueba de Maratón de Sevilla 2017 de menores discapacitados en sillas de ruedas.

Tras formularse la correspondiente **Resolución** (“Sugerencia de que, de considerarse procedente la participación de menores de edad, o en su caso, de menores de edad que acrediten una discapacidad, se proceda a la modificación del Reglamento que regula la prueba disponiendo las medidas necesarias para garantizar las condiciones de participación de este singular colectivo”), se nos contestó de forma escueta “que las inscripciones en el Maratón están reguladas por la IAFA y la RFEA y están reservadas exclusivamente a las personas mayores de edad”.

Dicha concisión en la respuesta impidió el debate sobre los distintos puntos planteados desde esta Institución. En todo caso, sí pudimos deducir la actitud coincidente del IMD con las normas vigentes de la prueba de maratón exigiendo la mayoría de edad para los participantes.

Sin embargo, un año después evaluamos la situación a través de la incoación de nuevo expediente **queja 18/0637** para conocer el seguimiento de la situación. El IMD del Ayuntamiento de Sevilla nos informó de la siguiente forma:

“La normativa del Maratón de Sevilla 2018 no permite la inscripción de menores de edad, según marca la RFEA.

En dicha prueba no está permitido inscribir a ningún corredor menor de edad, por lo que no se contraviene ningún reglamento; si bien es cierto que ha habido algún menor de edad en silla de ruedas que participa, ... no están inscritos en la prueba, como se puede comprobar, no aparecen en la clasificación, aún así portaban un dorsal personalizado similar al de los corredores, ... tienen un seguro de RC y accidentes sufragados por ellos mismos (se anexa póliza) por si tuvieran algún incidente en la prueba, ya que al no estar inscritos en la misma el seguro no les cubriría.

A todos los participantes en silla de ruedas se les recuerda la obligación de cumplir los requisitos para poder participar de forma segura. ... El IMD ha acordado con este colectivo un protocolo (se anexa) con unas normas de seguridad que deben de cumplir.

La inscripción de estos colectivos no está permitida por el reglamento y no lo estará. Aún así, han habido varias asociaciones y algunos corredores de forma individual que han querido hacer visible su enfermedad y han tomado parte en el Maratón”.

La postura de esta Institución, como no podía ser de otra forma, es el fomento del deporte como un derecho de la ciudadanía en general, y de los menores y discapacitados, en particular, como elemento integrador, pero todo ello con el cumplimiento de los requisitos de estar amparada dicha participación en la norma que regule la prueba o evento concreto.

Y, a tal efecto, se dictó la siguiente Resolución:

“Recordatorio del deber de cumplir los preceptos de legalidad constitucional y ordinaria que hemos referido en la parte expositiva.



Sugerencia 1 para que, de considerarse procedente la participación de menores de edad, o en su caso, de menores de edad que acrediten una discapacidad, se proceda a la modificación del Reglamento que regula la prueba disponiendo las medidas necesarias para garantizar las condiciones de participación de este singular colectivo.

Sugerencia 2 para que, de no ser procedente una modificación del Reglamento, se proceda -al igual que se ha realizado en el Circuito de Carreras Populares #Sevilla 10 2018- a anexas la Normativa específica para participantes menores de edad con diversidad funcional asistida.

Recomendación de que en defecto de la adopción de las medidas anteriormente sugeridas, y de conformidad a lo establecido en el Reglamento de la prueba, se controle el requisito de acreditar la mayoría de edad en las inscripciones para autorizar la participación de todo corredor”.

Siguiendo esta línea de actuación en relación a eventos o pruebas deportivas donde además de adultos también participan menores de edad, y procurando siempre salvaguardar el interés superior del menor, se inició una queja de oficio **queja 18/6907** frente al Ayuntamiento de Torremolinos en relación a las **condiciones adversas por alerta meteorológica naranja en las que se celebró el XXXI Cross Torremolinos 2018**. Dicha prueba deportiva no fue suspendida a pesar de la intensa lluvia caída durante la madrugada previa en la provincia que provocó múltiples incidentes en la costa, recomendándose por los distintos ayuntamientos extremar las precauciones en los desplazamientos y salidas.

Así en el caso de Torremolinos, con más de 54 litros por metro cuadrado y donde el viento alcanzó en la zona los 70 km/hora, hubo varios incidentes -como la caída de un muro por el reblandecimiento del terreno, balsas de agua y caída de arboles-, siendo las anegaciones, las acumulaciones y balsas de agua y el desborde de los arroyos varios de los principales problemas de los municipios de la Costal del Sol Occidental que de manera recurrente se producen coincidiendo con estas previsiones de lluvias.

...

1.4. Educación

1.4.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite: Enseñanzas no universitarias

1.4.2.1 Educación Infantil 0-3 años

...

Otro importante problema, también derivado de la existencia de presupuestos diferenciados y del nuevo sistema de acceso a las ayudas, era el que afectaba a los supuestos de gratuidad establecidos en el apartado 2 del artículo 33 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, en su redacción dada por el nuevo Decreto-ley 1/2017.

Ahora los supuestos de gratuidad (personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctima de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo) solo podían ser aplicados a aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía, puesto que de hacerlo en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hace imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

Estas circunstancias, según denunciaban patronales y sindicatos, provocaba que menores que se encontraban en esta situación estuvieran en lista de espera para acceder a escuelas públicas por inexistencia de plazas, mientras que existían vacantes en centros colaboradores a las que no podían acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria.

...



1.4.2.2 Escolarización del alumnado

La reagrupación escolar de hermanos en el mismo centro docente continúa presentándose como el problema más importante que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía.

Cuando las familias no consiguen estas legítimas aspiraciones en los procedimientos ordinarios de escolarización, se intenta la reagrupación a través de dos vías: solicitando la autorización del aumento de la ratio o solicitando las plazas vacantes surgidas una vez concluido el procedimiento ordinario.

Recordemos que los supuestos de ampliación de ratio hasta un 10 por 100 de las plazas se encuentran expresamente tasados a tres: por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres, tutores o guardadores; por adopción o por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores; y cuando el niño o la niña sean víctimas de violencia de género o víctimas de acoso escolar.

...

1.4.2.4 Convivencia en los centros docentes

Uno de los objetivos que perseguía esta Institución con la elaboración y publicación, a principios de 2017, del informe especial «Acoso escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y recuperación de las víctimas», era crear una mayor concienciación sobre la necesidad de que toda la comunidad educativa continuara abordando este grave problema, haciendo un llamamiento expreso a las autoridades educativas para que redoblaran los esfuerzos en la adopción de medidas concretas que permitieran la prevención y erradicación del acoso.

Creemos que estamos en lo cierto si decimos que el menor número de quejas recibidas en 2018 sobre conflictos entre iguales en el ámbito educativo, ha podido tener su causa en el hecho de que se ha producido una mayor implicación de toda la comunidad educativa y, sobre todo, en lo que respecta a una mejor gestión de aquellos casos en los que ha sido necesaria la aplicación del protocolo contra el acoso escolar.

Era esta última cuestión la que con mayor frecuencia se ponía de manifiesto en las quejas que se venían recibiendo en esta Defensoría, criticándose por parte de las familias afectadas el desconocimiento o deficiente aplicación del protocolo.

Nos alegramos, por lo tanto, de los pasos iniciados para mejorar la eficacia en las actuaciones de los centros y, de forma paralela, una mayor satisfacción de aquellos alumnos o alumnas y sus familias que, desafortunadamente, se hayan podido ver afectados o hayan sido víctimas de acoso o ciberacoso.

...

1.5. Empleo Público, Trabajo y Seguridad Social

1.5.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.5.2.7 Quejas en materia de Seguridad Social

1.5.2.7.2 Pensiones No Contributivas (PNC)

1.5.2.7.2.1 No inclusión de hijos menores en situación de acogimiento como miembros de la unidad familiar de convivencia para el reconocimiento de una PNC

En la queja 18/0099 la interesada se dirige a esta Institución al no reconocer a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros de segundo grado, dando lugar, en su opinión, a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una PNC, como miembros de su unidad familiar.



Tras solicitar el correspondiente informe a la Secretaria General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, se nos informa que, dado que la normativa básica que regula esta materia es de carácter estatal y corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas la gestión de dichas pensiones, con fecha 18 de abril de 2017 la Dirección General de Infancia y Familias de la Junta de Andalucía remitió un informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, solicitando la modificación de la normativa reguladora al respecto.

Informa, asimismo, que recientemente, en una reunión de coordinación entre el Imsero y las Comunidades Autónomas, se ha debatido sobre una reforma de la normativa reguladora de las PNC, y por todas las Administraciones, incluida la andaluza, se ha valorado la oportunidad de una modificación de la norma en el sentido que se plantea en esta queja; es decir, no computar los ingresos provenientes de la remuneración del acogimiento familiar.

Por otra parte, se ha instado desde la Junta de Andalucía a la Administración estatal a equiparar el cómputo de menores en régimen de acogida al de familiares con parentesco de primer grado por consanguinidad y, por lo tanto, a que no se computen los recursos provenientes de acogimiento familiar como recursos personales, o en todo caso, que mientras se materializa la modificación normativa se computen como recursos de la unidad familiar.

Ante estas circunstancias, se informó de los resultados de nuestra intervención a la interesada dando por cerrada la queja.

1.7. Igualdad de género

1.7.1 Introducción

...

Asimismo, en los expedientes de queja en el **Área de menores, educación y extranjería**, aparecen en un buen número de quejas las relativas a litigios en el ámbito familiar. Continuamos también recibiendo quejas de mujeres víctimas de violencia de género que cuestionan que el ente público competente proceda a retirarles la guarda y custodia de sus hijos con fundamento en el deterioro personal y psíquico que padecen precisamente por haber sido sometidas durante años al maltrato de sus parejas. La publicidad sexista, la discriminación de uniformes en los colegios según sexo del alumnado o la defensa de mujeres trabajadoras agrícolas temporeras, también han sido asuntos en los que ha intervenido esta Defensoría.

...

1.7.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.5 Educación, personas menores y extranjería

...

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, una parte significativa de estas quejas están relacionadas con **litigios en el ámbito familiar**. La reclamación más usual sigue refiriéndose a disconformidad con las decisiones judiciales en torno al régimen de visitas o de pensiones de alimentos a los hijos en los procesos de separación o divorcio. En estos casos se alega que la decisión adoptada por el juzgador tiene su fundamento en la condición de hombre o mujer del demandante o demandado, y no en el interés superior de los menores. Un año más debemos poner de manifiesto la prevalencia de este tipo de quejas de los hombres frente a las mujeres.

Continuamos también recibiendo quejas de **mujeres víctimas de violencia de género que cuestionan que el ente público proceda a retirarles la guarda y custodia de sus hijos** con fundamento en el deterioro personal y psíquico que padecen precisamente por haber sido sometidas durante años al maltrato de sus parejas. Es habitual y comprensible que las madres argumenten una victimización secundaria ya que además de ser víctima de violencia por parte de sus maridos, sufren también el dolor que supone la separación de sus hijos, y manifiesten encontrarse con una actitud fría y distante de la Administración que no tiene en cuenta la situación vivida.



Durante 2018 hemos realizado nuevas intervenciones en relación con un **concreto asunto, con una elevada repercusión social y muy mediático**, surgido tras la denuncia de una madre, presunta víctima de violencia de género que incumplió los fallos judiciales que le obligaba a devolver sus hijos al padre, el cual residía en Italia.

A pesar de que el asunto se encontraba sub-iudice, según constaba en los antecedentes del caso, la madre había interpuesto otra denuncia por violencia de género en un juzgado de Granada, existiendo demoras en dar trámite a este denuncia por la falta de traducción de la denuncia al idioma italiano ya que era en Italia donde debía sustanciarse el procedimiento por constituir el país de domicilio familiar y donde se produjeron los hechos denunciados, a pesar de que la denunciante, en esos momentos, residía en Granada.

Es necesario señalar que la traducción de estos documentos está encomendada a una empresa adjudicataria del servicio de traducciones e interpretaciones de los órganos judiciales.

Tras nuestra intervención, en la que formulamos una recomendación, se procedió a traducir la denuncia de la reclamante y se instó a la empresa adjudicataria a adoptar las medidas pertinentes para que no vuelvan a producirse circunstancias similares en el futuro.

No obstante, en 2018 se requirió de nuevo la colaboración la Defensoría para que el Consulado español en Roma realizará un seguimiento de la situación de riesgo que, en criterio de la madre, se encontraban los menores que residen con su padre en Italia. Teniendo en cuenta que el asunto competía al Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Colaboración, se trasladó los antecedentes del caso a la Defensoría del Pueblo de la Nación, quien ha informado de las diversas actividades de seguimiento del caso, prestando a la madre la debida asistencia consular, siempre con pleno respeto a las leyes y a las actuaciones de las autoridades italianas.

La **igualdad de género en el ámbito de la publicidad** ha motivado la intervención de la Institución en 2018 tras la recepción de algunas quejas donde se mostraba el rechazo de una campaña publicitaria realizada mediante fotografías de grandes dimensiones colocadas en vallas publicitarias de una marca de ropa en la que se utiliza la imagen de una niña con vestimenta y pose sexualizada, en clara disonancia con su edad (**queja 18/1753**).

Para el análisis del contenido de la queja se ha de partir de lo establecido en el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre de 1988, General de Publicidad, que dispone que a efectos de dicha Ley se entenderá por publicidad toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

Por tanto, la publicidad realizada mediante vallas publicitarias se encuentra comprendida en el ámbito de aplicación de la Ley. Adentrándonos ya en el contenido de la Ley General de Publicidad, hemos de referirnos al tenor de artículo 3, que considera ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 18 y 20, apartado 4.

Conforme a las modificaciones introducidas en la Ley General de Publicidad por la disposición adicional 6.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, se habrán de entender incluidas en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulnere los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Por otra parte, el artículo 25, de la Ley General de Publicidad, establece que cuando una publicidad sea considerada ilícita por afectar a la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, podrán solicitar del anunciante su cese y rectificación, entre otros organismos públicos, instituciones o asociaciones legitimadas, el Instituto de la Mujer o su equivalente en el ámbito autonómico.



Para apostillar la necesidad de actuación en esta cuestión también se ha de traer a colación las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (incluyendo las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), cuyo artículo 11 apartado 1, impele a las Administraciones Públicas a tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).

Dispone asimismo el artículo 11.2.d) de la Ley de Protección Jurídica del Menor que habrá de ser un principio rector de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores la prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

En este contexto, acordamos dar traslado de la denuncia al Instituto Andaluz de la Mujer, por considerar que este organismo tiene atribuidas competencias específicas en defensa de los derechos de la mujer. Por respuesta, recibimos un informe elaborado por el Observatorio de la Publicidad No Sexista -integrado en el Instituto Andaluz de la Mujer- que incluye el contenido de dicha campaña publicitaria en el apartado 8 del Decálogo de publicidad no sexista, al formular mensajes publicitarios que contribuyen a la sexualización temprana de niñas y adolescentes. A tales efectos se ha incoado un expediente, dando traslado de la denuncia a la entidad responsable de la campaña comercial, para que formule alegaciones.

...

1.7.2.10 Violencia de Género

...

En cuanto a la normativa nacional, han sido especialmente relevantes la modificación de la Ley Orgánica 1/2004, por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que extiende a las hijas e hijos de mujeres víctimas la consideración de víctimas de violencia de género, y les otorga la misma protección que a sus madres.

...

Los informes elaborados por las Defensorías de los derechos y libertades en España así lo reflejan. La realidad expuesta en cada uno, al margen de algunas disparidades organizativas, han permitido extraer unas **conclusiones de conjunto** que han sido expuestas públicamente mediante una **Declaración conjunta** del Defensor del Pueblo de España y las Defensorías de las Comunidades Autónomas, en el marco de la XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que bajo el título “Atención a las mujeres y a menores víctimas de violencia de género”, se celebraron los días 23 y 24 del pasado mes de octubre, en la sede del Sindic de Greuges de la Comunidad Valenciana.

...

1.8. Justicia, Prisiones y Política Interior

1.8.1 Introducción

...

También, el ejercicio de 2018 concluimos los trabajos de un **Informe Especial sobre los Equipos Psico-Sociales de la Administración de Justicia en Andalucía**, seguidos a través de la **queja 17/1470**. Con el tiempo, la intervención de estos Equipos se ha consolidado en el devenir de las actividades de los órganos judiciales de Familia, y gracias al posicionamiento del propio Tribunal Constitucional (STC. 163/2009), ya que la presencia de estos Equipos se enmarca en la puesta a disposición del menor de un



espacio específico y técnico en el que ser oído y que permite aportar, desde su juicio especializado, el criterio de los menores afectados en los procedimientos que les afectan. Finalmente hemos compuesto un relato interesante y aprovechable en el empeño por avanzar en el mejor funcionamiento de estos Equipos Psicosociales.

...

1.8.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.8.2.2 Quejas motivadas por dilaciones indebidas

...

Otro servicio complementario, relacionado con la Administración de Justicia, son **los Equipos Psico-sociales adscritos a los Juzgados de Familia**. Ya anunciamos en la anterior memoria que era nuestra intención concluir a lo largo del ejercicio de 2018 el **Informe Especial** sobre Equipos Psico-sociales de la Administración de Justicia. Efectivamente, dicho trabajo ha sido entregado al Parlamento y hemos logrado ofrecer una visión actualizada e integral de estos delicados servicios que actúan en el seno de los asuntos de familia con menores afectados.

En este tipo de asuntos de derecho de familia con menores afectados, la Administración de Justicia dispuso desde los años 80 la creación de unos equipos de especialistas en los campos de la Psicología y el Trabajo Social, para brindar un apoyo técnico a las resoluciones que deben dictar los juzgados. Y así, en Andalucía 21 Equipos Psico-Sociales, compuestos de profesionales de la psicología y el trabajo social, estudian a los protagonistas del pleito y a los propios menores para ofrecer sus criterios técnicos antes de producirse la decisión judicial.

Es una labor complicada intentar analizar las circunstancias relevantes en la vida de estas familias y elaborar un “informe psico-social” que argumente decisiones de enorme trascendencia para estos menores. Con quién vivirá el niño; durante qué periodos del año; ¿debe cambiar de colegio o de horas de visita? ¿El hogar previsto reúne las condiciones o la convivencia con una nueva pareja es inadecuada? También afectará a los abuelos o a hermanos ensamblados. Desde luego, el repertorio de circunstancias y de preguntas que inciden en estos casos resulta exponencial.

Pues éste es el escenario el difícil cometido al que se enfrentan estos Equipos Psico-sociales y, por ello, el Defensor del Pueblo andaluz, y Defensor del Menor, ha realizado este estudio específico que se expone en este Informe Especial dirigido al Parlamento. Nuestra investigación ha querido relatar el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

Una de las evidencias del Informe es que muchas cuestiones organizativas y de funcionamiento deben ser objeto de regulación en estos Equipos con las garantías que su delicada tarea exige. El esfuerzo que hemos volcado también incluye —y así lo ofrecemos— una propuesta del Defensor del Pueblo andaluz, y Defensor del Menor, por mejorar el Sistema Judicial que trabaja buscando las soluciones para proteger a niñas y niños en estos conflictos familiares.

1.8.2.4 Prisiones

...

Finalmente, tal y como ha ocurrido en años precedentes, ha ocupado una especial atención los aspectos que inciden en las instalaciones y que afectan de manera primaria a las condiciones elementales de dignidad y respeto a las personas que se encuentran privadas de libertad, como pueden ser las **condiciones de los espacios y habitáculos donde se llevan a cabo las comunicaciones y convivencia con menores en los centros penitenciarios queja 18/2880** o la **falta de un centro de inserción social** en las provincias de Almería y Jaén **queja 18/4517**.



Sobre el primer particular, esta Institución del Defensor del Pueblo andaluz tuvo conocimiento, a través de diferentes expedientes de queja de las posibles diferencias existentes entre algunos de los centros penitenciarios ubicados en Andalucía en relación a las condiciones de los espacios y habitáculos donde se desarrollan las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia de los internos en los centros penitenciarios con sus hijos menores.

Así, con ocasión de la tramitación del expediente de queja 18/0449, donde nos interesábamos por el cierre del parque infantil del centro penitenciario de Huelva, se nos informaba lo siguiente: “...según la normativa penitenciaria «Las comunicaciones de convivencia se celebrarán en locales apropiados y debidamente acondicionados», «En los establecimientos que no dispongan de tales locales podrán utilizarse otras dependencias con las debidas medidas de seguridad». En el caso que nos ocupa, se utilizan las mismas dependencias que para las comunicaciones familiares. Al objeto de favorecer la interacción padres/hijos y dotar al encuentro de un carácter más humano, los internos tienen la posibilidad de introducir en estas juegos de mesa u otros objetos lúdicos, tales como material de dibujo, adquiridos a su costa en los economatos o a través del servicio de demandadero”.

Toda vez que esta Institución del Defensor del Pueblo andaluz tiene también el carácter y la condición de Defensor del Menor, sus actuaciones están especialmente orientadas a desarrollar sus funciones velando por los derechos singulares de la población menor y promoviendo el eficaz respeto al principio de velar por su interés superior. Por ello, a la hora de estudiar el presente asunto, y concedores de la atención que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias, presta a las peculiares situaciones que se generan cuando están presentes en las instalaciones penitenciarias menores que acompañan a sus familiares, estimo oportuno tomar mayor conocimiento de la situación en el seno de la una actuación de oficio **queja 18/2880** con objeto de conocer los criterios o pautas establecidas en relación con la presencia y acceso de menores a las instalaciones, descripción de las diferentes dependencia existentes en los centros penitenciarios radicados en Andalucía donde los internos realizan las comunicaciones familiares en general y contactos con sus hijos menores en particular, o la existencia o no de parques infantiles en cada uno de los centros.

Sobre este particular, los establecimientos penitenciarios deberán contar, entre el conjunto de sus dependencias, con salas anejas de relaciones familiares que, para el concreto caso de los menores que no superen los diez años y no convivan con la madre en el centro, quedará establecido reglamentariamente un régimen específico de visitas; y respecto a la habitabilidad, velará la administración para que en la distribución de los espacios y en la ornamentación de los edificios se cumplan los criterios generales de habitabilidad y comodidad, debiendo disponer todos los establecimientos penitenciarios de locales especialmente adecuados para las visitas de familiares o allegados.

Por parte de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social se ha procedido a analizar las consideraciones de nuestro escrito en relación a los diferentes centros penitenciarios de Andalucía constatándose que, a tenor de la diferente idiosincrasia arquitectónica, naturaleza del centro penitenciario y destino de los internos, la situación varía, si bien se va a proceder a establecer unas pautas comunes para la celebración de las antedichas comunicaciones a todos los centros penitenciarios de forma motivada:

1. Las comunicaciones familiares a celebrar en el centro penitenciario se llevarán a cabo en **lugar adecuado para que los familiares**, y en particular con hijos menores a su cargo, puedan acceder a la sala de comunicaciones en condiciones de comodidad.
2. Dichas salas de comunicaciones contarán con los principios de habitabilidad exigidos por la legislación penitenciaria; a tal fin serán **decoradas y contarán con la ornamentación suficiente** que haga del lugar un espacio adecuado para la convivencia familiar en condiciones idénticas a cualquier espacio en libertad, siempre que las condiciones de seguridad lo aconsejen.
3. La sala de comunicaciones contará con espacio adecuado para ludoteca de los menores, enseres y juguetes adecuados para **el desarrollo de juegos con los menores** en el Centro, asimismo contará con aseo y artículos de higiene necesarios.



4. Se autorizará que los internos puedan adquirir **bienes del economato** del Centro a fin de poder ser consumidos durante la celebración de la convivencia familiar.
5. En la medida de lo posible se instalarán **parques infantiles** en dependencias anexas a la sala de comunicaciones -internas o externas- que garanticen un espacio de convivencia con los menores durante la comunicación.

...

1.9. Movilidad y Accesibilidad

1.9.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.9.2.1 Movilidad

1.9.2.1.4 Servicios de Transporte Público

...

En la queja 18/4196, la persona interesada exponía que, ante la pasividad del Ayuntamiento de Córdoba que no sancionaba con eficacia tales conductas de conductores desaprensivos, ni atendía a sus reclamaciones, se invadía por vehículos las aceras de un paseo de la ciudad donde juegan los niños con la consiguiente peligrosidad que de ello se deriva. El Ayuntamiento de Córdoba nos indicó que ya se pusieron hitos en el rebaje de bordillo para que no accedieran vehículos a la zona verde y se dio traslado a la Policía local para que sancionara los **comportamientos incívicos de algunos conductores** que circulan marcha atrás por el acerado. Se añadía que, teniendo en cuenta la insuficiencia de estas medidas, se tenía previsto colocar un nuevo hito para que no puedan entrar marcha atrás los vehículos desde el paso de Avenida Carlos III y a volver a insistir en que se sancione a los vehículos que aparcen indebidamente.

...

1.10. Personas Migrantes

1.10.1 Introducción

...

Acorde con este planteamiento hemos estimado necesario otorgar **un tratamiento específico y especializado a los asuntos de extranjería y un análisis transversal de las quejas** que se reciben en la Defensoría o se promueven de oficio relacionadas con el fenómeno migratorio.

Por ello, hemos elaborado un capítulo específico en este informe dedicado a todas las cuestiones que afectan a las personas migrantes con una excepción: los menores extranjeros no acompañados cuya situación se abordará en el capítulo dedicado a la infancia, adolescencia y juventud.

...

1.10.2 Análisis de las quejas tramitadas

1.10.2.1 Primera acogida y atención a personas inmigrantes

La atención a las personas migrantes es especialmente compleja, requiriendo **la coordinación entre todas las administraciones implicadas**.

Desde la **Administración central** entran en juego distintos ministerios, aunque adquiere un papel protagonista el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, donde la Secretaria General de Migraciones gestiona los traslados de los beneficiarios desde los lugares de recogida (CETI, CIE, costas, asentamientos u otros recursos de



alojamiento) hasta los dispositivos de acogida o lugares de ubicación de las redes sociales y familiares, así como la atención de emergencia a grandes contingentes, cubriendo las necesidades de las personas recién llegadas.

El Ministerio de Fomento en tanto que responsable de Salvamento Marítimo; Ministerio de Interior con la intervención de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, la Policía Nacional y Guardia Civil, responsables de la conducción y reseña de estas personas; y el Ministerio de Justicia con la intervención de las Fiscalías.

Por su parte, la **Administración autonómica** es la competente en todo lo relacionado con la prestación sanitaria de este colectivo, debiendo garantizar su correcta atención, así como de la escolarización de los extranjeros reseñados como menores en edad de escolaridad obligatoria. Del mismo modo, desde la Dirección General de Políticas Migratorias, dependiente de la Consejería de Justicia, se gestiona la elaboración de propuestas normativas, directrices, planes y programas orientados a la integración de la población inmigrante.

El papel de los **ayuntamientos**, receptores de esta realidad, también es especialmente relevante a través de la cesión de espacios públicos y, la disposición de recursos humanos y materiales.

Ocurre que **la intervención de los distintos organismos, con competencia en la materia, no siempre ha sido valorada de modo positivo** por la ciudadanía y por las organizaciones y entidades que atienden a este colectivo.

Así aconteció con un asunto que obtuvo una importante repercusión social: **el internamiento de inmigrantes interceptados en costa en el centro penitenciario de Archidona, Málaga II.**

Sobre este asunto la Diputación de Córdoba demandó nuestra intervención ante lo que se consideraba un incumplimiento de lo establecido en la Ley Orgánica de Extranjería 4/2000 de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (Reformada por L.O 8/2000, LO 14/2003, LO 2/2009, LO 10/2011, y RDL 16/2012), como en el Reglamento del funcionamiento de los centros de internamiento de extranjeros, aprobado por Real Decreto 162/2014, de 14 de marzo.

Es en esta última norma donde se hace constar que los centros de internamiento de extranjeros son establecimientos públicos de carácter no penitenciario en los que deben salvaguardarse los derechos y libertades de los extranjeros reconocidos en el ordenamiento jurídico sin más limitaciones que las establecidas a su libertad ambulatoria.

Teniendo en cuenta que se trataba de un asunto que afectaba a varios departamentos ministeriales, este expediente de queja se remitió a la Defensoría del Pueblo de España, quien posteriormente nos remitió un informe detallado en el que se recogían todas las gestiones realizadas, así como la respuesta de las administraciones implicadas (queja 18/0801).

Por otro lado, y tal como esbozábamos con anterioridad, **es vital la implicación de los ayuntamientos** que por su condición de municipios costeros viven esta realidad migratoria en primera línea y que deben adoptar medidas urgentes para acoger a quienes llegan en condiciones muy precarias tras su travesía en el mar. Labor para la que no siempre cuentan con el apoyo e inmediatez que este drama humano merece.

Citamos como ejemplo los problemas a los que se enfrenta el **Ayuntamiento de Barbate** para sufragar los **costes económicos que se derivan del rescate de cadáveres de inmigrantes** que, desgraciadamente, pierden la vida en su periplo migratorio (queja 18/3514).

...

Especial mención merecen las **mujeres víctimas de trata de seres humanos** que viajan acompañadas de sus hijos, menores de muy corta edad, o en avanzado estado de gestación.

Se trata de un perfil altamente vulnerable y merecedor de especiales medidas de protección. La presencia de mafias que extorsionan a estas mujeres es cada vez más importante. Asociaciones de cooperación internacional



que trabajan en los países de origen han elaborado importantes estudios e informes, tanto de las rutas como de los métodos empleados por estas redes.

Esta información es vital para identificar a estas víctimas desde que son interceptadas, permitiendo que se adopten medidas de protección desde la primera acogida.

Sin embargo, y pese a que son muchas las mujeres que han sido extorsionadas, son muy pocas las que formalizan denuncias y piden la protección regulada en la normativa. La presión de estos grupos comienza en sus países, afectando a toda la red familiar de sus víctimas.

En cuanto a la atención a este perfil, han acudido a la Defensoría, entidades sin ánimo de lucro que desarrollan programas en los que atienden a este colectivo, denunciando **las dificultades que encuentran en la ejecución de sus proyectos**.

En sus quejas nos comunican que las usuarias abandonan sus instalaciones en compañía de menores, sin que exista una correcta intervención policial. Argumentan que son, en su mayoría, víctimas que permanecen en sus centros apenas unos días y con las que no pueden trabajar para que formalicen las denuncias con su correspondiente entrada en el sistema de protección.

Sus responsables se muestran especialmente preocupadas por los retrasos en los resultados de las pruebas basadas en el ácido desoxirribonucleico (pruebas de ADN), que acreditan el vínculo de las usuarias con los menores a los que acompañan. Demandan nuestra intervención para propiciar una mejor coordinación con la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Fiscalía de Menores, con el propósito de conseguir estos resultados con mayor celeridad y su apoyo para evitar el abandono de las mujeres, ya que en sus instalaciones pueden recibir el apoyo que necesitan.

Atendiendo a las peticiones de estas asociaciones, hemos mantenido encuentros con sus responsables y se han visitado algunas de las instalaciones de los recursos habilitados para la atención integral de las mujeres y sus hijos (quejas 18/2447, 18/5405, 18/6622, 18/6543 y 18/7494).

...

1.10.2.3 Protección a colectivos inmigrantes en situación de especial vulnerabilidad

...

No podemos dejar de reseñar la especial vulnerabilidad en la que se encuentran algunos menores extranjeros que conviven con sus familias. En especial queremos señalar **la situación de las familias de trabajadores temporeros de otros países que acuden a realizar los trabajos de recolección de algunos municipios andaluces**.

Citamos como ejemplo la situación de riesgo en la que fueron localizados unos menores, integrantes de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado -sin ningún título que los habilitara- viviendas de nueva construcción, algunas de las cuales no llegaron a ser vendidas en su totalidad por la empresa promotora. Las viviendas que ocuparon tenían sus puertas y ventanas tapiadas y carecían de los servicios básicos porque no disponían de las acometidas de agua y electricidad.

Dichas familias se encontraban en una situación socio-económica muy precaria y su fuente de ingresos provenía de trabajos agrícolas como temporeros. Durante el tiempo en que realizaban esa labor, los hijos que aún no tenían edad para trabajar se quedaban al cuidado de sus hermanos, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuide y vele por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los Servicios Sociales de dicha localidad centraron sus esfuerzos en realizar un censo real de todas estas personas y de este modo conocer de forma exacta la magnitud del problema.



A continuación, ganándose su confianza, les prestaron la ayuda posible en el margen de competencias municipales y conforme a los recursos disponibles. Aún así, se llegó a producir la intervención del Servicio de protección de menores de la Junta de Andalucía en algún caso significativo, permaneciendo en la misma situación el resto de familias con la ayuda que siguieron proporcionándoles los Servicios Sociales municipales (queja 17/3155).

1.10.2.5 Protección del derecho a la salud de las personas inmigrantes

...

Finalmente, hemos de aludir a **razones de tinte cultural y/o religioso y, en este sentido, de culturas y religiones foráneas** a la tradición española, que motivan la recepción esporádica de quejas con planteamientos ajustados a necesidades que nuestros poderes públicos no han contemplado, al sernos extrañas.

Dentro de esta casuística muy puntual, pero peculiar, en el año 2018 reviste interés citar la petición de incluir como prestación del sistema sanitario público, la práctica de la circuncisión por motivos religiosos. (queja 18/5661).

La demanda fue planteada por el representante de una comunidad islámica de Sevilla, fundándose en razones de salud pública y, específicamente, en los riesgos que para la integridad física del menor sometido a esta práctica, se podrían derivar de una circuncisión por motivos religiosos realizada fuera del sistema sanitario público, al abordarse por personas carentes de profesionalidad y guiadas por motivos lucrativos.

Interesaban los promotores de la queja que el sistema sanitario público de Andalucía asumiera su realización y estableciera incluso un protocolo del procedimiento sanitario a aplicar, desarrollándolo en los centros de salud, es decir, en el ámbito de la atención primaria, al tratarse de una cirugía menor.

Dicha pretensión no pudo ser admitida a trámite por esta Defensoría, trasladando a la comunidad peticionaria los argumentos correspondientes.

Efectivamente, la circuncisión por motivos culturales o religiosos, nunca ha sido una prestación incluida en la cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud, en la cartera del sistema sanitario público de Andalucía, ni, que conozcamos, en la de ninguna otra comunidad autónoma.

La razón de esta falta de inclusión tiene un fundamento normativo, concretamente lo establecido en el Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del sistema nacional de salud y el procedimiento para su actualización, que exige determinados requisitos para que una prestación sanitaria pueda ser incluida como parte de la cartera de servicios comunes (artículo 5, apartados 3 y 4), de entre los cuales el fundamental, por lo que al asunto que tratamos interesa, es el de que se trate de una técnica, tecnología o procedimiento que contribuya de forma eficaz a la prevención, al diagnóstico o al tratamiento de enfermedades, excluyéndose expresamente la inclusión en la cartera de servicios comunes de aquellas técnicas, tecnologías o procedimientos que no guarden relación con enfermedad, accidente o malformación congénita.

Puesto que la circuncisión no tiene por finalidad la prevención, el diagnóstico o el tratamiento de enfermedades, su práctica solo es acordada por el sistema sanitario público en casos particulares, cuando existe una causa médica que lo justifique, es decir, una enfermedad, un accidente o una malformación congénita que la haga necesaria desde el punto de vista médico.

Por su parte, nuestro sistema sanitario público autonómico, aunque tiene entre sus competencias aprobar su propia cartera de servicios, incluyendo como mínimo la común del sistema nacional de salud, y capacidad para ampliar la misma con cargo a sus recursos propios, solo puede reconocer servicios complementarios si en los mismos concurren idénticos requisitos del anteriormente citado artículo 5 del Real Decreto 1030/2006 (artículo 11 de la misma norma).



El problema de falta de garantías con que en la práctica pueda tener lugar la circuncisión, debe ser evitado por los propios interesados, acudiendo a centros sanitarios privados, acreditados y con autorización administrativa de funcionamiento, y/o demandarlo de profesionales sanitarios debidamente titulados. Sin perjuicio de que, llegado el caso, puedan poner en conocimiento de la administración competente cualquier abuso, ilegalidad o conducta atentatoria contra la salud o integridad de los menores, a los efectos oportunos.

1.11 Salud

1.11.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.11.2.1 Salud Pública

...

En materia de **promoción y prevención de la salud** constituye objeto habitual de este apartado la problemática relacionada con la administración de **vacunas**. A diferencia de lo que ha venido sucediendo en los años anteriores (desabastecimiento de la vacuna frente a la tosferina, o incorporación de la del neumococo al calendario vacunal), durante 2018 no se nos ha suscitado un reivindicación global sobre esta cuestión, lo que no impide que haya habido planteamientos puntuales (queja 18/6727 por desabastecimiento de la vacuna de la gripe en Granada, queja 18/2153 sobre solicitud de vacuna contra la hepatitis A para hija con enfermedad de Crohn, o negativa a dispensar dosis de recuerdo de tétanos-difteria recomendada por causa de un viaje a Kenia, que motivó la queja 18/3523).

...

1.11.2.3 Atención Especializada

1.11.2.3.1 Autorización para derivaciones a centros ajenos al sistema sanitario público de Andalucía

...

Durante 2018 nos han llegado cinco quejas para protestar por la **negativa o las dificultades encontradas a la hora de llevar a cabo estas derivaciones**, cuatro de las cuales aparecen referidas a pacientes menores de edad afectados por enfermedades infrecuentes.

La respuesta de la Administración sanitaria andaluza ha sido desigual, y así en la **queja 18/2249** ha accedido al tratamiento de un paciente con osteogénesis imperfecta en el hospital de Getafe a la vista de que dicho centro dispone de una unidad específica de esta patología y teniendo en cuenta el beneficio que la misma podía aportar a su caso concreto; mientras que por el contrario no se consiente la derivación de un niño con extrofia vesical para revisiones de una intervención quirúrgica que se realizó en el Hospital Universitario La Paz (queja 18/336) porque previamente no se autorizó que se llevará allí a cabo dicho procedimiento.

Las dificultades que se generaron en la unidad de traumatología pediátrica del Hospital Virgen del Rocío tras la marcha de su responsable quizás están en el origen de la solicitud de derivación al mismo Hospital Universitario La Paz de un menor con escoliosis congénita (queja 18/1064), aunque los motivos que nos han llevado a cerrar el expediente de queja que sobre aquel asunto se planteó, conocida la supervivencia de su calificación como Unidad de referencia y las reformas e incorporaciones de profesionales producidas, son probablemente los que han impedido la autorización en este caso, al entender que el centro sevillano está perfectamente capacitado para llevar a cabo las técnicas propuestas a este paciente.

La falta del informe de este último centro, requerido en el procedimiento de autorización, provocaba la preocupación de los familiares de un niño afectado por hemimelia peronea, que debía ser intervenido con rapidez para evitar el riesgo de amputación, pero una vez emitido aquel se nos comunicó la decisión favorable a su tratamiento en el Hospital Clínico Universitario Virgen de la Arrixaca, de Murcia (**queja 18/0485**).



Por último en la queja 18/3086 la solicitud para el tratamiento en el Hospital Universitario Fundación Jiménez Díaz, de Madrid, de un joven de quince años afectado por la enfermedad Von Hippel Lindau, se ha saldado con la autorización, pero para un centro distinto al inicialmente solicitado que tiene la condición de referente para Síndromes Neurocutáneos genéticos (facomatosis), en concreto el Hospital Universitario Germans Trias y Pujol de Badalona.

1.11.2.4 Atención Sanitaria de Urgencias

1.11.2.4.1 Urgencias Extrahospitalarias

...

Igualmente proponemos que se valore el **desplazamiento de un pediatra al consultorio** de Peñaflor en una determinada franja horaria, de manera que a la actividad de control del niño sano y vacunación se le añada la de consultas programadas.

...

1.11.2.5 Tiempos de respuesta asistenciales

...

No siendo estas las únicas operaciones con garantía que han motivado nuestra intervención, lo cierto es que en el ejercicio pasado la producción de resoluciones recayó especialmente en quejas relacionadas con **procedimientos quirúrgicos que no gozan de mecanismo de garantía**. Algunas de estos acumulaban varios años de demora en la práctica de intervenciones prescritas a personas menores de edad, concretamente una se vinculaba a un padecimiento de hipospadias en un niño de cinco años (**queja 16/6990**) y otra a un defecto craneal en otro de doce (**queja 16/1195**).

...

1.11.2.8 Centros Sanitarios

El proceso de defusión de los hospitales de Granada y la reversión de la propuesta de unificación de las áreas de pediatría de los hospitales de la ciudad en un solo centro, hizo innecesario el debate en torno a la falta de previsión de habitaciones individuales en el proyecto del nuevo hospital materno-infantil (queja 16/2125).

A pesar de ello seguimos considerando que la disponibilidad de habitaciones dobles en las áreas de pediatría no conculca directamente el Decreto 246/2005, teniendo en cuenta el tenor de este último, aunque es posible que dicha vulneración pueda llegar a producirse de facto en algunos casos. De ahí que pensemos que la declaración del incumplimiento alegado no pueda llevarse a cabo de una forma apriorística, sino que habría de efectuarse cuando así resultara en supuestos particulares por la concurrencia de las circunstancias alegadas (superación de las ratios habituales de ocupación por causa de picos epidémicos no previstos).

...

1.11.2.9 Farmacia

...

En materia de efectos y accesorios nos encontramos con la protesta por la suspensión del suministro de contenedores para jeringuillas y agujas de insulina, la solicitud de financiación pública de mascarillas para administrar a los niños medicamentos inhalados, e idéntica pretensión respecto de los sistemas de control de glucosa mediante sensores.



Por lo que hace a este último caso, la reivindicación de un ciudadano que venía sufragando el coste del mecanismo de medición de glucosa que había sido recomendado a su hija de cinco años (queja 17/6752) afectada de diabetes tipo 1, inició la tramitación de un expediente que coincidió en el tiempo con la inclusión de los sistemas de monitorización de la glucosa en Cartera de Servicios del Sistema Sanitario Público de Andalucía, lo que se llevó a cabo a través de la Resolución de la Dirección Gerencia del SAS de 17.4.18, mediante la cual se han establecido los criterios para autorizarlos a los pacientes que se perfilan como destinatarios de los mismos.

Por lo demás, las vicisitudes relacionadas con el tipo de aportación farmacéutica y los criterios que determinan el acceso a la farmacia gratuita constituyen otro campo de interés de los ciudadanos que tiene reflejo en nuestra Institución y cuya solución continúa en parte marcada por el desacuerdo entre los ámbitos de autoridad estatal y autonómico respecto a la competencia para dirimir los conflictos en este punto.

No obstante, mencionadas otros años las propuestas realizadas para la modificación de los criterios, fundamentalmente económicos, que marcan los grupos de clasificación a efectos de copago, parece que en la actualidad existe una iniciativa firme del gobierno central para su eliminación a los colectivos de pensionistas más vulnerables (los que reciben una renta anual de 11 200 euros o que, en el caso de realizar la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, tengan una renta menor a 5635 euros consignada en la casilla de base liquidable general del ahorro de la declaración del IRPF), así como al parecer, a las personas perceptoras de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo o menor a cargo.

Con toda probabilidad el año que viene podremos comentar esta medida, si es que definitivamente se materializa.

1.12. Servicios de interés general y consumo

1.12.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.12.2.1. Servicios de interés general

1.12.2.1.1. Energía

1.12.2.1.1.1 El nuevo bono social eléctrico y la protección al consumidor vulnerable

...

Por su interés destacaremos la queja 18/6373, formulada por un ciudadano que estaba separado y cuyos hijos estaban empadronados con su ex-mujer, aunque convivían con él en régimen de visitas. Había solicitado la renovación del bono social al ostentar la condición de familia numerosa tras formar una nueva unidad familiar, pero se le denegó por no aportar el certificado de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en el mismo domicilio. Finalmente el problema se solucionó al reconocer la empresa comercializadora el derecho de esta unidad familiar al disfrute del bono social, sin que conociéramos las razones para este cambio de criterio.

Este asunto es objeto de numerosas reclamaciones por parte de las familias numerosas, ya que el único requisito contemplado en la normativa reguladora del bono social es la acreditación de la condición de familia numerosa del titular del contrato de suministro. Debería entonces bastar con la aportación del carné de familia numerosa en vigor, sin que tenga justificación legal alguna el requerimiento de documentación complementaria, ni menos aun la exigencia de requisitos adicionales como pueda ser el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en la vivienda cuyo suministro se pretende bonificar. **Esta Institución incluso considera innecesaria la petición al solicitante de aportación del carné de familia numerosa en vigor**, por cuanto obra en poder de la administración y debería requerirse su acreditación al órgano pertinente y no al consumidor.

También se planteó un problema similar en la queja 18/6382 en la que la denegación del bono social se produjo por no estar casados los padres, aunque sí inscritos en el registro de parejas de hecho. En estos casos, la normativa



reguladora de las familias numerosas -Ley 40/2003- sólo reconoce a uno de los progenitores el derecho a figurar en el título de familia numerosa. Se daba la circunstancia de que quien figuraba en el título -la madre- no era titular del contrato de suministro sino el padre. **Nos parece inaceptable que en 2019 todavía no se haya producido una equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa.**

...

1.12.2.1.5 Transportes

...

Por último, citamos la queja 18/3498 en la que nos denunciaban la asignación aleatoria de asientos separados al hacer el check-in en un vuelo a París, sin garantizar que los padres quedasen junto a sus hijos menores de edad. La compañía daba la opción de acudir dos horas antes a facturación pagar reubicar a los menores sin pagar el recargo por elección de asiento.

En este caso valoramos que el requerimiento para que se personasen con suficiente antelación para evitar los cargos adicionales por reserva de asientos y garantizar que los menores se sentasen junto a los padres se trataba de una política comercial de la empresa, que correspondía al consumidor aceptar o no.

1.15 Vivienda

1.15.2 Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.15.2.2 Desahucios de viviendas

1.15.2.2.1 Desahucios por ocupación de viviendas públicas sin título legal

En el presente ejercicio hemos seguido tramitando expedientes de años anteriores y algunos nuevos, a instancia de **personas ocupantes sin título legal de viviendas titularidad de la administración** que acuden a nosotros para que les ayudemos a regularizar su situación, en unos casos, antes de que la administración titular haya reaccionado ante este hecho para evitar así la hipotética instrucción de un expediente de recuperación de oficio y consecuente desalojo.

En otros casos solicitan nuestra intervención, cuando el organismo titular ya ha tenido conocimiento del hecho y ha reaccionado frente al mismo, dándose como consecuencia la interposición de denuncia, la instrucción de un procedimiento penal por usurpación y la consecuente sentencia condenatoria que lleva siempre aparejada la decisión sobre el desalojo de la vivienda en cuestión.

Esta Defensoría debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación sin título de vivienda que además perjudican a terceros de buena fe, quienes en la mismas circunstancias de precariedad económica y familiar o incluso peor, se someten al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas protegidas.

No obstante lo anterior, consideramos que la administración pública debe garantizar a los ocupantes desalojados una alternativa habitacional hasta que se le pueda adjudicar una vivienda, máxime si en la familia afectada hay personas pertenecientes a colectivos considerados vulnerables.

En este sentido, ha de invocarse la sentencia de 23 de noviembre de 2017 de la sección tercera de la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Supremo, por la que se revocaba una sentencia de Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que autorizaba el desalojo de una vivienda de titularidad pública ocupada sin título por una familia con tres menores. En dicha sentencia, el Tribunal Supremo se ampara en la Ley de Protección jurídica del Menor, en la Convención de los Derechos



del Niño y en la Constitución para determinar que, antes de autorizar el desalojo de una casa, el juez tiene que «asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de los menores».

De las diversas quejas tramitadas por estos motivos ante AVRA podemos concluir que en ocasiones esta Agencia, aún existiendo sentencia firme, no solicita la ejecutoria para llevar a cabo el lanzamiento, dando un plazo prudencial para que la familia pueda encontrar alguna solución a su necesidad de alojamiento; en otros casos, se pone en contacto con los servicios sociales municipales, comunicando la situación de la familia a fin de que los mismos intervengan en el supuesto concreto en orden a otorgar una alternativa habitacional.

...

1.15.2.6 Permutas de vivienda por razones de conflictividad social, discapacidad y/o problemas de salud

En 2018 se han seguido recibiendo quejas de personas adjudicatarias legales residentes en barriadas de viviendas de promoción pública, ya sean de titularidad autonómica o municipal, que acuden a nosotros solicitando **ayuda para poder cambiar o permutar la vivienda** en la que residen, **debido a problemas de convivencia vecinal** causados por peleas o reyertas con el vecindario, bien por estar implicadas y sentirse amenazadas, bien manifestando su deseo de poder cambiar de lugar de residencia por no considerar adecuado el ambiente para la crianza de sus hijos.

Asimismo, otras solicitudes atañen a la necesidad de las personas adjudicatarias o de algún miembro de su unidad familiar de una vivienda adaptada a alguna discapacidad o por otras razones de salud que así lo hagan necesario, normalmente por la existencia de **barreras arquitectónicas** en el inmueble, por lo que las personas en estas circunstancias se encuentran prisioneras en sus viviendas.

A fin de solventar estas cuestiones, tanto la Consejería de Fomento y Vivienda como el Ayuntamiento de Sevilla, a través de su empresa municipal de la vivienda (Emvisesa), han puesto en marcha **bolsas de viviendas para permutas** en sus respectivos parques públicos residenciales y protocolos para gestionar las mismas.

No obstante, ambos organismos han previsto como requisitos para autorizar las permutas, que los solicitantes estén al corriente de los recibos de alquiler y las cuotas de comunidad, siendo a menudo este el obstáculo que impide poder llevar a cabo los cambios de vivienda solicitados, además de otros impedimentos de índole jurídica, como no ser la persona solicitante la adjudicataria legal. Por esta razón, en muchas de estas quejas no se observa irregularidad alguna en la actuación de la Administración.

...

2. Servicio de Mediación

2.2 Análisis de las quejas gestionadas a través de la mediación

2.2.2 Análisis cualitativo

2.2.2.1 En materia de salud

...

Por un lado, la queja 17/1004, relativa a la formalización de un **protocolo de actuación para atender a los menores con problemas de alergias e intolerancias alimentarias en los centros educativos** o en las actividades extraescolares, que si bien era una queja promovida por una Asociación de Granada, el acuerdo afecta a todos los menores de Andalucía.



En concreto, la asociación promotora de la queja nos exponía la necesidad de culminar los trabajos iniciados en colaboración con la Administración Pública competente, debido a la falta de concreción de un protocolo de actuación aplicable de manera preceptiva por los centros educativos, en relación con casos de reacción a alérgenos por parte de los alumnos y alumnas andaluces, así como del diseño de medidas preventivas al respecto de las alergias que padecen estos niños y niñas.

En la sesión de mediación se desarrolló un debate entre las partes, en el que todas coincidieron en reconocer el buen clima de entendimiento existente, si bien las conversaciones en torno a la concreción de un acuerdo se habían interrumpido desde hacía meses y es ahí donde se había generado el conflicto.

Es decir, la mediación del Defensor encuentra encaje en este asunto en la medida en que era conveniente y necesario superar el impasse de las negociaciones antes mencionado, a partir de ahí se avanzó en la idea de fijar una hoja de ruta que permitió, finalmente, lograr un consenso sobre el objeto de la queja.

...

En tercer lugar, debe reseñarse el acuerdo alcanzado por un sindicato, que interpuso la queja 18/4263 para pedir un **tratamiento más amable en las urgencias y en las consultas hospitalarias de un hospital de Jaén para los pacientes menores de edad**.

Dicha mediación procuró un acuerdo con la Administración competente, en el que se abordaron varios aspectos relativos a los espacios, al personal de atención médica y de enfermería y a la ropa de cama y pijamas de los menores, entre otros.

El sindicato y la entidad pública acordaron cuestiones concretas sobre las urgencias hospitalarias destinadas a menores y sobre la posibilidad de incorporar mejoras relacionadas con los temas antes señalados.

Esta mediación fue muy positiva para las partes, que se mostraron muy satisfechas por la capacidad de dialogar y comprender mutuamente que el objetivo era único y compartido: mejorar la atención a los menores, con independencia de que algunos temas no eran fáciles de solucionar e incluso se entendió la imposibilidad de lograr el acuerdo deseado inicialmente con respecto a incorporar nuevos pijamas en ese momento.

El éxito de la mediación en este caso, más allá de los acuerdos tomados, fue conseguir la satisfacción de las partes porque el debate y la participación en la sesión les permitió comprender la dificultad para hallar una solución que parecía fácil pero que encontraba impedimentos prácticos y jurídicos para su adopción.

Esta queja ha sido un buen ejemplo de una característica clave de la mediación, cual es el prestar atención y trabajar con profesionalidad el proceso de comunicación de las partes y la gestión de emociones presentes en todo conflicto.

...

3. Servicio de Atención Ciudadana

3.4 Análisis cualitativo de las quejas

3.4.3 Menores y Educación

Desde la Oficina de Atención e Información a la ciudadanía atendemos también el **teléfono del Menor (900 506 113)**. El Teléfono del Menor del Defensor del Pueblo Andaluz es gratuito y su misión es procurar, por parte de las Administraciones competentes, una respuesta urgente a aquellas situaciones de riesgo o de maltrato que pudieran ser puestas en conocimiento de la Institución. También tiene como misión asesorar a niños, niñas y jóvenes acerca de los problemas que les afectan y solventar sus dudas con respecto a cualquier cuestión que suscite su interés.



Las consultas relacionadas con menores se han situado en este año en 1.020, con un incremento del 30% con respecto a los datos del año pasado.

Cerca de 2.500 consultas hemos atendido este año en la Oficina de Atención e Información donde están implicados de una u otra manera los menores: situaciones de menores que se encuentran en riesgo social por residir en barriadas marginales, casas que no tienen calefacción o aire acondicionado, empleos precarios con los que no pueden mantener a sus hijos o comprar material educativo, falta de ocio juvenil, situación de los menores no acompañados, denuncia de menores en Centros de Internamiento, funcionamiento de los puntos de encuentro familiar, etc.

“Quiero exponerle la grave situación que estoy viviendo junto a mi familia. Tengo 30 años y vivo con mis tres hijas de 8, 7 y 1 años respectivamente, en una vivienda que ocupé hace 4 años, junto con el padre de mis hijas, del que me he separado de hecho hace 7 meses, y del que voy a iniciar los trámites legales de divorcio en breve. Cuando ocupé esta vivienda, porque estaba en paro y mi marido también, no teníamos ni idea de quién era la propiedad de la misma. Estoy empadronada en ella con mis hijas. Durante estos 4 años he acudido a la Unidad de Trabajo Social para pedir ayuda y me han dado vales de alimentos. El padre de mis hijas, trabajaba de manera eventual y a veces ganaba unos 600 euros al mes con lo que apenas teníamos para vivir. El agua de la vivienda tuve que engancharla después de los 6 primeros meses de pedir el suministro a EMASESA y no darme respuesta. En diciembre de 2016, un inspector vino a mi casa y me cortaron el agua: les dio igual que yo tuviera tres hijas menores. Desde entonces estamos sin agua. Hace una semana han venido del Juzgado y me comunican que dentro de un mes tengo que abandonar la vivienda. No me dan ningún documento, me dicen que traen papeles con el nombre de otra persona que parece ser que ocupaba la misma vivienda anteriormente. Yo me he enterado que la vivienda pertenece a una empresa llamada “XXX”, que parece ser que la compró en el año 2015. Estoy desesperada porque lo único que tengo son los 426 euros que el padre de mis hijas nos da para poder comer, y totalmente mareada sin saber qué hacer ni dónde ir, para que tengamos mis hijas y yo al menos agua en esta vivienda o una vivienda digna donde vivir y sacar a mis hijas adelante”.

También es frecuente recibir denuncias de **situación de riesgo en el entorno social y familiar de menores**. *“Llama la tía de los niños muy preocupada por ellos. La madre es enferma mental y el padre bebedor y tiene una orden de alejamiento. Su hermana, ha recibido una notificación de Protección de Menores donde le informan que sus hijos les serán retirados por desamparo. No acuden al colegio desde hace días. La madre los ha dejado con su padre en el campo y su tía piensa que están en situación de riesgo importante, dado que su padre tampoco está bien”.*

Vecinos de una familia nos transmiten *“Hay dos niños de 8 y 4 años aproximadamente. Los padres son consumidores de drogas y traficantes y no atienden a los niños, que están en la calle con frecuencia, faltan al colegio, etc.”.*

Por su gravedad merece la pena mencionar la situación de **necesidad de ayuda que nos trasmitía una madre con una niña con sólo 15 días**. Acude para solicitar ayuda ya que ocupa, junto a su hija una casa en muy malas condiciones. Vive con un hombre que ha conocido en la calle y la está ayudando. Tiene otra hija de 10 años que vive con su madre. El padre de la niña está en la cárcel por intento de homicidio, lo denunció por malos tratos retirando la denuncia finalmente por miedo. Manifiesta haber acudido a la policía y a servicios sociales pidiendo ayuda. Trae folletos informativos de diferentes recursos pero nunca ha acudido a ellos.

Desde la Oficina de Atención avisamos al Centro de Servicios Sociales Comunitarios en el que es atendida para comunicar el estado de la menor y su madre. Acude en posteriores ocasiones y conseguimos que denuncie por malos tratos a su expareja y que acuda a los recursos disponibles en su situación. Al final se le ofrece la posibilidad de ir a un Centro en Granada, donde se encuentra en un programa para menores en situación de necesidad y emergencia, donde se acoge a todo el grupo familiar, para su protección. Además de darles un alojamiento estable, manutención y cubrir todas sus necesidades básicas, les proporcionan el afecto y el apoyo emocional necesario para que la familia salga adelante y pueda recobrar su independencia.

En estas situaciones de riesgo la primera información que les damos es que deben poner en conocimiento de los Servicios Sociales Comunitarios la posible situación de desamparo de estos menores para que se activen los protocolos de actuación.



Es importante destacar la aprobación del **Decreto 210/2018, de 20 de noviembre**, por el que se regula el procedimiento de actuación ante situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía (SIMIA). El objetivo es simplificar y agilizar las medidas previstas en el SIMIA y unificar los criterios de actuación que deben seguir todos los profesionales de los servicios sociales, sanitarios y educativos, incluyendo por primera vez a los privados, cuando haya constancia o se sospeche de situaciones de este tipo por parte de padres, madres y personas tutoras o guardadoras. La norma se completa con las medidas de formación permanente de los profesionales; y la regulación de la colaboración de la ciudadanía y de los recursos telefónicos, electrónicos y de atención directa que se ponen a su disposición para la detección, comunicación y denuncia de casos. Entre ellos destaca el **Teléfono de notificaciones de maltrato infantil en Andalucía, 900 851 818**, gratuito, confidencial y disponible durante las 24 horas todos los días del año.

Otros temas de interés que hemos tenido que atender dentro del área de menores son los relativos a la **publicación de datos de menores en redes sociales, la grabación de vídeos en eventos escolares y su publicación en redes**.

Una familia acude para solicitar información sobre la situación en la que se encuentra. Se han publicado los datos en Youtube de su hijo de trece años, por parte del padre de un compañero, desvelando información personal y delicada así como conversaciones privadas.

Otra persona nos daba cuenta de la manera de proceder para denunciar canales en los que se expone a menores.

También nos llaman porque uno de los cónyuges no quiere que se **publiquen datos de sus hijos en las redes sociales**. Es una actividad conocida como 'sharenting' y definida como compartir en las redes sociales fotografías de hijos menores y lleva años protagonizando debate social y, en algunos países, judicial o legal.

Hoy en día un gran número de menores desconoce las consecuencias que puede tener la difusión de su información personal a través de Internet. Recalamos el papel responsable de los padres ya que suya es la labor de inculcar la importancia de preservar la privacidad y los riesgos que esconde la Red.

Una de las consultas más reiteradas es la petición de información sobre **cómo eliminar fotos y vídeos de internet**. En este caso les remitimos a la **información publicada a través de la Agencia Española de Protección de Datos**. Les explicamos que lo que deben hacer en primer lugar, si es posible, es contactar con la persona que subió el contenido solicitándole su eliminación. Si no es así deben dirigirse a la plataforma que lo subió, acreditando la identidad e indicando qué enlaces son los que contienen los datos que quieren cancelar. El plazo que tiene la empresa es de un mes y si no están de acuerdo con la respuesta puede interponer reclamación ante la Agencia de Protección de Datos.

Otro problema que nos está llegando es el referente a los hijos que tienen **adicción a juegos de azar y apuestas**. Una madre se dirigió el pasado mes de octubre para solicitar información sobre recursos para adicciones a apuestas deportivas. Su hijo tiene 15 años y frecuenta sitios de apuestas para mayores.

El Defensor del Pueblo acaba de abrir una queja de oficio para advertir del peligro que supone para los jóvenes la proliferación y publicidad intensa de anuncios de casas de apuestas y alertar del fenómeno de la difusión sin control del juego, y muy en especial si los jugadores son menores de edad, y que considera que tienen unas características similares a las del consumo del tabaco o de drogas.

Con respecto al tema de acogimiento familiar, nos llegan diversas cuestiones: por un lado tenemos consultas de personas que se quejan por la **demora en la resolución administrativa de un acogimiento familiar**. Se trata de una abuela que tiene acogidas a sus dos nietas. Tanto su hija como las nietas habían sido víctimas de violencia de género. La situación estaba provocando inestabilidad tanto a ellas como a sus nietas. Refieren haberse dirigido en numerosas ocasiones a la Delegación Territorial apremiando la necesidad de una respuesta urgente en beneficio de las menores, sin que hasta el momento hayan obtenido ninguna respuesta favorable.



Con respecto al tema de la **situación de desamparo** hemos recibido también a familiares que se quejaban de la pérdida de la custodia de sus hijos, ya que consideraban que se estaban produciendo irregularidades en la tramitación de las situaciones de desamparo, no estando de acuerdo con los métodos utilizados para la retirada de los menores, ni con la falta de transparencia de las políticas en materia de protección.

Otros temas de interés que hemos recibido:

Falta de espacios y de políticas para fomentar que la juventud pueda disfrutar de un ocio sano.

También nos transmiten **la falta de planes preventivos y personales con respecto a la delincuencia juvenil**. Un hermano mayor nos solicita *“orientación sobre cómo proceder ante los problemas de conducta que presenta su hermano de 16 años. Viven los dos junto con su abuela materna y la situación es cada día más insostenible. El menor presenta conductas disruptivas, su abuela está muy asustada y no saben cómo actuar”*.

Cada vez con mayor frecuencia se dan **situaciones en que algún menor tiene una conducta violenta sin ningún respeto hacia la autoridad de sus padres o abuelos**. En estos casos los padres intentan acudir a los poderes públicos en busca de ayuda ya que no encuentran solución y no saben o no pueden arreglar por sí mismos la conducta de sus hijos. Muchas veces nos trasladan la lentitud y la falta de una respuesta adecuada ante la grave situación en la que se encuentran, temiendo tanto por su propia vida como por la de sus hijos.

También nos recalcan la situación en la que quedan los **Equipos de Intervención Social** con respecto a las familias y los menores. Tras redactar informes con las medidas que entienden que se deben de adoptar y remitirlos al Servicio de Menores, estos deniegan, sin siquiera consultarles. Tampoco se dan soluciones a los problemas de absentismo escolar.

Siguen siendo habituales las consultas en relación con la **discrepancia de atención de los padres separados o divorciados con respecto a los hijos**. Ante estas situaciones desde la Oficina intentamos siempre que se logre una solución de común acuerdo entre los progenitores, enfocándoles a la utilización del servicio de mediación familiar, al objeto de consensuar una solución amistosa a sus desavenencias.

Con respecto a los **Puntos de Encuentro Familiar** nos han llegado varios casos en nuestras visitas a las comarcas y a través de las llamadas telefónicas. Así un ciudadano nos manifiesta que *está divorciado y tiene dos hijos de 19 y 9 años respectivamente. Está esperando a que se reanuden las visitas a su hija menor desde el pasado mes de septiembre de 2017, porque hay una lista de espera en el PEF de Jaén. Le parece muy injusto*.

El ciudadano manifiesta su queja tanto por el tiempo que tuvo que esperar para poder empezar las visitas, como por el escaso intervalo que se le deja permanecer con su hijo (sólo una hora) motivado por las listas de espera. Estos puntos de encuentro, están gestionados por Asociaciones privadas y los ciudadanos manifiestan que no tienen los medios necesarios ni espacio suficiente para desempeñar sus fines con efectividad.

Las consultas sobre los **títulos de familia numerosa** también son bastantes frecuentes. Se quejan de la falta de regulación para las familias constituidas como pareja de hecho ya que sólo uno de los miembros puede figurar como titular, a diferencia de las parejas unidas en matrimonio. También recibimos muchas quejas sobre el retraso en la expedición de los títulos, que en ocasiones llega a cinco y seis meses, cuando el procedimiento marca que debería resolverse en tres.

La regulación de los **vestuarios para menores** en piscinas y centros deportivos también ha sido tema de varias consultas: *“Soy mamá de un niño de 9 años, y lo llevo a... natación a un centro dependiente del ayuntamiento. Pues bien según pone en vestuarios femeninos no está permitida la entrada... a niños mayores de 6 años, pero yo no sé si me podría negar a ello pues el mío tiene 9 años y pienso que aún es demasiado pequeño para dejarlo solo en los vestuarios masculinos, pues al estar solo está fuera de mi campo de vigilancia. Por lo que mi pregunta es si existe una ley donde me avale para que yo no lo deje solo y pueda atender a mi hijo en los vestuarios femeninos”*.



4. Quejas no admitidas y sus causas

4.2 De las quejas remitidas a otras instituciones similares

...

Por lo que respecta a la defensa de los derechos de los menores, además de las quejas relacionadas con becas y ayudas al estudio convocadas por el Ministerio de Educación, las cuales ha de dar traslado al Defensor del Pueblo de España, hay que destacar las quejas relativas a la situación de los menores no acompañados, que han adquirido especial protagonismo en la actual crisis migratoria. El Defensor del Pueblo Andaluz ha emprendido numerosas actuaciones para promover la defensa de este colectivo especialmente vulnerable, pero diversos aspectos de este fenómeno competen de manera exclusiva al Gobierno de España, concretamente al Ministerio del Interior, por lo que se ha tenido que dar traslado al Defensor del Pueblo estatal. Tal es el caso de la queja presentada por un sindicato de Policía con respecto a la situación del Centro de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) de San Roque, en Cádiz (queja 18/6997).

...

4.3 De las quejas rechazadas y sus causas

...

- **Quejas anónimas:** Se trata de aquéllas en las que la persona promotora de la queja no facilita los datos básicos necesarios para poder tramitar el expediente correspondiente. Y es que, conforme al artículo 16.1 de la Ley del Defensor del Pueblo Andaluz, **toda queja debe presentarse firmada** por el interesado, con indicación de su nombre, apellidos y domicilio.

A este respecto, conviene recordar que el Defensor y todas las personas a su servicio se rigen, entre otros, por el **principio de confidencialidad y reserva** en el ejercicio de sus funciones. Ello comporta, entre otras cuestiones, que los datos de los interesados no se facilitarán a las Administraciones Públicas salvo que ello sea estrictamente necesario para examinar el objeto de la queja.

Pese a ello, cada año han de rechazarse algunas quejas por esta causa. No suelen ser muy numerosas (unas 20 en 2018) y tienden a concentrarse en un ámbito especialmente sensible, como es el de la protección de menores.

Estas quejas no pueden admitirse a trámite pero, si proporcionan los datos necesarios para identificar a los menores en situación de riesgo, pueden motivar la apertura de una actuación de oficio, en el marco de la cual el Defensor podrá investigar los hechos para garantizar la protección de los menores afectados.

- **Quejas duplicadas:** Concorre esta causa de inadmisión cuando entre dos o más quejas puede apreciarse identidad en cuanto a su objeto y al sujeto que las promueve, bien se hayan presentado ambas ante el Defensor del Pueblo Andaluz o ante esta Institución y otra defensoría con la que comparta determinado ámbito competencial, como pueden ser el Defensor del Pueblo de España, los defensores locales o los defensores universitarios. Para gestionar adecuadamente los casos que pueden plantearse en este último supuesto resulta imprescindible establecer sistemas eficaces de colaboración entre los distintos comisionados encargados de la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Aunque tampoco son numerosos los casos en que ha tenido que apreciarse esta circunstancia en 2018, destacan algunas denuncias relativas a la situación de los Menores Extranjeros No Acompañados (MENA) en los centros de acogida o a los procesos de determinación de la edad a los que se ven sometidos, quejas presentadas ante la Institución cuando ésta había puesto en marcha ya actuaciones de oficio para investigar estas cuestiones.

...



6. Actividad institucional

6.4 Relaciones con otras instituciones afines

...

También ha estado presente nuestra defensoría, como viene siendo habitual, en la asamblea anual de la Red Europea de Defensorías del Menor (ENOC), celebrada en París en el mes de septiembre de 2018, y dedicada en esta ocasión al análisis y debate del bienestar de los niños, niñas y adolescentes particularizado en las cuestiones referidas a la promoción de la salud mental.

...



REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL

03. Nuestras Propuestas

Igualdad de género

La atención a las mujeres y menores víctimas de violencia de género

La violencia de género es uno de los ataques más flagrantes a los derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida y la seguridad y la no discriminación proclamados en nuestra Constitución y, en definitiva, constituye una violación grave de los derechos humanos de las mujeres y un obstáculo fundamental para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres. Asimismo, los poderes públicos tienen la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impiden o dificultan su plenitud, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución.

Reconociendo esta realidad y en cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos constitucionales de quienes, directa o indirectamente, sufren las consecuencias de este tipo de violencia, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre de medidas de protección integral contra la violencia de género, pretende «proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres» que, en la actualidad, se ha hecho extensiva a las personas menores a su cargo.

En efecto, esta ley constituye el marco normativo regulador en nuestro país, de las actuaciones de los poderes públicos en materia de violencia de género y desde su aprobación, se han dado pasos muy importantes en su desarrollo y cumplimiento, como ha sido la aprobación de planes de acción e instrumentos de coordinación y seguimiento.

No obstante el tiempo transcurrido desde su aprobación, las novedades normativas producidas tanto en el marco europeo como a nivel nacional, y que pese a estos avances legales en la lucha contra la violencia de género, las mujeres siguen siendo controladas, amenazadas, agredidas y asesinadas, por lo que se ha planteado la necesidad de la modificación, actualización y adaptación del texto vigente, así como nuevos desarrollos normativos.

En relación a la normativa internacional, en especial, cabe citar el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, conocido como Convenio de Estambul, de 11 de mayo de 2011, ratificado por España, y que constituye el primer instrumento europeo de carácter vinculante en materia de violencia contra la mujer y violencia doméstica y el tratado internacional de mayor alcance para hacer frente a esta grave violación de los derechos humanos.

Igualmente, hay que destacar la Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, en la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, que ha sido incorporada al ordenamiento jurídico español mediante la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito.

En cuanto a la normativa nacional, han sido especialmente relevantes la modificación de la Ley Orgánica 1/2004, por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que extiende a las hijas e hijos de mujeres víctimas la consideración de víctimas de violencia de género, y les otorga la misma protección que a sus madres.

Asimismo, el 28 de septiembre de 2017, se aprobó por el Pleno del Congreso de los Diputados el Pacto de Estado en materia de Violencia de Género, que propone y promueve una serie de actuaciones, agrupadas según el tipo de políticas públicas y que se han concretado en 214 medidas.



Pues bien, las Defensorías de los derechos fundamentales y libertades públicas de España, llevaron a cabo la elaboración de informes a fin de valorar las medidas de protección integral contra la violencia de género previstas en la Ley Orgánica, por cuanto que en este indeseable fenómeno, más allá de su represión penal, en la lucha para su total erradicación, **es crucial la intervención de la Administración a favor de la autonomía e independencia social de la víctima.**

Los informes elaborados por las Defensorías han concluido con una **Declaración conjunta** en el marco de la XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo que bajo el título “Atención a las mujeres y a menores víctimas de violencia de género”, se celebraron en octubre de 2018.

El documento, consensuado entre las distintas defensorías, recoge casi una treintena de recomendaciones encaminadas a mejorar la respuesta que reciben las víctimas de violencia de género y a proponer medidas efectivas para acabar con esta lacra social. El mismo será remitido a todas las administraciones nacionales y autonómicas con competencias en la materia.



REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL

03. Nuestras Propuestas

Ley para la infancia

Por una ley integral que regule la violencia contra la infancia y la adolescencia

El derecho de niños y niñas a vivir libres de violencia es un derecho reconocido por la comunidad internacional, que se plasma en un conjunto de instrumentos normativos, de recomendaciones y de acuerdos políticos destinados a prevenir, sancionar y establecer mecanismos de protección de toda forma de violencia contra los menores de edad.

La trascendencia que la violencia representa en la vida de los menores ha llevado a las Naciones Unidas a aprobar el acuerdo mundial «Nueva agenda del desarrollo sostenible 2015-2030» que contempla la aspiración de que el mundo invierta en la infancia. La inversión ha de permitir que todos los niños puedan crecer libres de violencia y explotación; un mundo en el que todas las mujeres y niñas gocen de la plena igualdad entre los géneros y donde se hayan eliminado todos los obstáculos que impiden su empoderamiento.

La legislación española, por su parte, ha dado importantes pasos en la protección a la infancia y adolescencia contra la violencia en cualquiera de sus formas. La vigente Ley orgánica de protección jurídica del menor recoge, como principios rectores de la actuación de los poderes públicos, la protección contra toda forma de violencia y, también, enuncia las respuestas que estos deben desarrollar en el marco del sistema de protección.

Pero a pesar de todos estos reconocimientos y normas, esta Institución comprueba en su labor diaria que la violencia forma parte de la vida de muchos niños y niñas en Andalucía, ya sea a través del maltrato físico, del maltrato psicológico, de los abusos sexuales, del maltrato institucional, por el descuido de sus progenitores o por el trato negligente de estos, entre otras manifestaciones.

En este contexto, nuestra Defensoría ha puesto de manifiesto en distintos foros la necesidad y conveniencia de contar con una ley específica de protección contra la violencia de la infancia y adolescencia que venga a poner fin a las medidas dispersas y no coordinadas que desde distintos ámbitos existen en la actualidad para luchar contra esta lacra social.

Esta petición ha sido formulada también por el Comité de los Derechos del Niño, en sus Observaciones Finales de 2010, que planteó la necesidad de que España cuente con una ley que constituya la columna vertebral de una estrategia nacional para la erradicación de la violencia contra la infancia. A juicio del Comité, tratándose de un derecho fundamental recogido en el artículo 15 de la Constitución española, es imprescindible que su desarrollo se realice por ley orgánica, garantizándose su aplicación por igual en todo el territorio nacional, sin perjuicio de las medidas de protección específicas que la legislación autonómica diseñe en el ejercicio de sus competencias en materia de infancia.

Por ello hemos de congratularnos de que a finales de 2018 el Consejo de Ministros aprobara el anteproyecto de Ley de Protección Integral de la Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia. Esta iniciativa, sin duda, supone un gran avance en el reconocimiento de niños, niñas y adolescentes como sujetos merecedores de una especial protección.

Ahora bien, seamos realistas, esta iniciativa, para que sea efectiva, deberá necesariamente ir acompañada de la correspondiente dotación presupuestaria.

En todo caso, desde esta Defensoría queremos hacer un doble llamamiento a todas las fuerzas políticas; por un lado, para que el anteproyecto de ley señalado sea una prioridad y se tramite con la debida celeridad; y, por otro, para que los intereses de los niños y niñas se antepongan siempre a los intereses partidistas y a las diferencias políticas.



REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL

05. Mejorar las Normas

Niños migrantes

Mejorando los recursos de atención a Menores Extranjeros No Acompañados

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado un esfuerzo muy importante por parte del Sistema de protección andaluz para crear nuevas plazas en centros residenciales. Un esfuerzo que no ha concluido ya que todas las previsiones apuntan a que el fenómeno migratorio de menores seguirá incrementándose y, por tanto, habrá que seguir generando más recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Administración andaluza para atender de la mejor manera posible a todos estos niños que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a Andalucía es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y derivada de la propia coyuntura de la situación y de la ausencia de una adecuada planificación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección andaluces que atienden a los menores extranjeros tanto en los de nueva creación como en aquellos otros que ya formaban parte del sistema.

La sobreocupación de los centros, los problemas y carencias que presentan, las demandas del personal que presta servicios en los mismos, y las inquietudes de los menores que se encuentran en el recurso, han sido cuestiones conocidas directamente por nuestra defensoría. Y es que, como institución encargada de velar por los derechos, hemos supervisado la atención que se brinda a estos menores inmigrantes no acompañados. E incluso, con dicha finalidad, nos hemos desplazamos a comprobar la situación vivida en algunos de los recursos de atención a este colectivo.

Uno de los centros inspeccionados ha sido “El Cobre”, recurso de titularidad pública ubicado en Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores así como las deficiencias detectadas en las instalaciones nos ha llevado a dirigir una Recomendación proponiendo una serie de reformas y mejoras.

En este sentido, hemos demandado que se elabore un plan de adaptación de las instalaciones, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer.

Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, hemos solicitado de la administración que adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones del centro y solución de carencias y dotaciones más necesarias, o bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También pedimos que cuente de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y transmitirles adecuadamente pautas educativas. Todas nuestras propuestas han sido aceptadas por la Administración.



REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL

06. Informes Especiales

Equipos psicosociales

Los equipos psicosociales de los juzgados, un servicio que apoya a los juzgados en las delicadas decisiones sobre los menores en litigios familiares

Andalucía es la Comunidad Autónoma donde más divorcios se registran. Estos conflictos suponen un importante esfuerzo y costes para el sistema judicial que intenta resolver los litigios con la especial responsabilidad de atender las necesidades de los menores implicados. La complejidad de estos pleitos ha aconsejado que los juzgados dispongan de un apoyo técnico en los campos de la psicología y del trabajo social para argumentar las decisiones judiciales cuando afecten a menores de edad. El delicado trabajo de estos Equipos Psico-sociales y su influencia en la actividad judicial y, desde luego, en la vida de los protagonistas ha centrado este Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz que ha sido entregado al Parlamento y en el que hemos logrado ofrecer una visión actualizada e integral de estos delicados servicios que actúan en el seno de los asuntos de familia con menores afectados.

En este tipo de asuntos de derecho de familia con menores afectados, la Administración de Justicia dispuso desde los años 80 la creación de unos equipos de especialistas en los campos de la Psicología y el Trabajo Social, para brindar un apoyo técnico a las resoluciones que deben dictar los juzgados. Y así, en Andalucía 21 Equipos Psico-Sociales, compuestos de profesionales de la psicología y el trabajo social, estudian a los protagonistas del pleito y a los propios menores para ofrecer sus criterios técnicos antes de producirse la decisión judicial. Es una labor complicada intentar analizar las circunstancias relevantes en la vida de estas familias y elaborar un “informe psico-social” que argumente decisiones de enorme trascendencia para estos menores. Con quién vivirá el niño; durante qué periodos del año; ¿debe cambiar de colegio o de horas de visita? ¿El hogar previsto reúne las condiciones o la convivencia con una nueva pareja es inadecuada? También afectará a los abuelos o a hermanos ensamblados. Desde luego, el repertorio de circunstancias y de preguntas que inciden en estos casos resulta exponencial.

Pues éste es el escenario —el difícil cometido— al que se enfrentan estos Equipos Psico-sociales y, por ello, el Defensor del Pueblo Andaluz, y Defensor del Menor, ha realizado este estudio específico que se expone en este Informe Especial dirigido al Parlamento. Nuestra investigación ha querido relatar el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

Una de las evidencias del Informe es que muchas cuestiones organizativas y de funcionamiento deben ser objeto de regulación en estos Equipos con las garantías que su delicada tarea exige. El esfuerzo que hemos volcado también incluye —y así lo ofrecemos— una honesta propuesta del Defensor del Pueblo Andaluz, y Defensor del Menor, por mejorar el Sistema Judicial que trabaja buscando las soluciones para proteger a niñas y niños en estos conflictos familiares. Ojalá eludiéramos estos pleitos (“divorcios de plomo” los llaman); ojalá evitásemos el dolor innecesario para los niños. Y mientras, mejoremos el sistema judicial para garantizar los intereses de estos menores que no son culpables de nada.



REVISTA RESUMEN DEL INFORME ANUAL

06. Informes Especiales

Equipos para menores

Un informe para la defensa del interés superior del menor en los procesos de ruptura de la pareja

Los hijos menores de edad resultan ser la parte más frágil de los procesos de ruptura de la pareja. Niños y niñas que, en una etapa de su vida en la que requieren de estabilidad y un clima de convivencia armónico donde crecer y madurar como personas, se ven obligados a asistir a disputas entre sus progenitores sin llegar a comprender los motivos de tales desavenencias. En no pocas ocasiones, además, los menores son requeridos para decantarse por una u otra parte, y lo que es peor aún y más reprochable; son utilizados como instrumento de presión o como medio para hacer el mayor daño posible a la otra parte. Y en este contexto de conflictividad familiar es en el que deben actuar los Equipos Psicosociales al servicio de la Administración de Justicia. Por ello, en el informe especial que hemos elaborado, resaltamos que el interés superior del menor debe ser el eje central de toda la intervención de estos Equipos. Sus profesionales deben buscar siempre una propuesta dirigida al juez que recoja la mejor opción para los niños y niñas, por encima de cualesquiera intereses, incluidos por supuesto los de sus progenitores.

Y para valorar el interés superior del menor, los profesionales que conforman estos Equipos tienen el deber de escucharlo. Al niño o niña le asiste el derecho a ser oído, informado y a que su opinión sea tenida en cuenta. El menor debe ser considerado como un individuo con opiniones propias que habrán de ser tenidas en cuenta de acuerdo con su capacidad y con su madurez. Pero el ejercicio de este derecho no abarca sólo la capacidad de ser escuchado. Significa también que el niño debe ser informado en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptado en cada caso a sus singulares circunstancias. Una tarea que incumbe igualmente a los profesionales de los Equipos. Son ellos a quienes corresponde explicar al menor, conforme a su madurez, el motivo de su participación en el conflicto y el alcance de sus manifestaciones.

Por otro lado, este proceso de escucha no puede realizarse en cualquier entorno. El Comité de los Derechos del Niño, en su Observación General nº12, ha establecido que el entorno en el que se desarrolle la escucha ha de ser amigable; y ello porque no se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad.

En nuestra investigación para la elaboración del informe comprobamos que el acceso de los menores a las instalaciones judiciales donde se ubican los Equipos para realizar las entrevistas es común al resto de los usuarios, sin que hayamos advertido algún tipo de instalación peculiar pensada o dedica a los niños y niñas que frecuentan estos servicios. También los controles de acceso son los comunes para el resto del personal que accede a estas instalaciones. Tampoco las zonas habilitadas para las esperas y realización de las entrevistas denotan un especial cuidado en la presencia de niños que acuden convocados a estas instalaciones.

Dada la complejidad y trascendencia del asunto, hemos recomendado a la Administración andaluza que establezca unas pautas mínimas sobre los procesos de escucha e información a los menores en la elaboración de las periciales. Unas indicaciones que, en todo caso, respetaran las decisiones técnicas de los profesionales y que fuesen lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias de cada menor.

También hemos demandado que estas mismas indicaciones reflejen las condiciones mínimas y los requisitos que han de cumplir las instalaciones dedicadas a la espera y atención a los niños y en la que desarrollan su labor los Equipos psicosociales.