

1.6 INFANCIA, ADOLESCENCIA Y JUVENTUD.





1.6 Infancia, Adolescencia y Juventud

1.6. 1	Introducción	193
1.6. 2	Análisis de las quejas admitidas a trámite	194
1.6. 2.1	Menores en situación de riesgo	194
1.6 2.1.1	Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores	194
1.6 2.1.2	Supervisión de las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios	195
1.6 2.1.3	Supervisión de los equipos de tratamiento familiar	195
1.6 2.1.4	Pobreza infantil	196
1.6. 2.2	Maltrato a menores	198
1.6 2.2.1	Denuncias de maltrato a menores	198
1.6 2.2.2	Protocolos de intervención	199
1.6 2.2.3	Dilación en los trámites relacionados con maltrato	200
1.6. 2.3	Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa	200
1.6 2.3.1	Disconformidad con la declaración de desamparo de los menores	200
1.6 2.3.2	Deficiencias en los medios materiales y personales con que cuenta el Ente Público	201
1.6 2.3.3	Régimen de visitas a familias afectadas por la declaración de desamparo de un menor	202
1.6. 2.4	Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	202
1.6 2.4.1	Acogimiento familiar	203
1.6 2.4.2	Acogimiento residencial	204
1.6 2.4.3	Adopción nacional e internacional	205

1.6. 2.5	Responsabilidad penal de personas menores de edad	206
1.6. 2.6	Menores en situación de especial vulnerabilidad	208
1.6 2.6.1	Menores con trastornos de conducta	208
1.6 2.6.2	Menores extranjeros no acompañados	208
1.6. 2.7	Familias	213
1.6. 3	Quejas de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones no aceptadas	216



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, conocedores 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 periodos 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).

1.6.2.2.2 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 suficiente 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 medios 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 un 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 hecho de que 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.

“Evitar los acogimientos a la carta”

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 previsible 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 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.

“Personal que hable árabe y francés”



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.

“Ayudas por parto múltiple”

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.

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 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 la **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.