



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 hechos 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”.