



1.7.2. Análisis de las quejas admitidas a trámite

1.7.2.1. Infancia y adolescencia en situación de riesgo

1.7.2.1.1. Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores

La detección de situaciones de riesgo y la consecuente intervención por parte de las administraciones públicas se erige en elemento esencial para evitar que las personas menores de edad lleguen a sufrir el daño o vulneración de derechos que sería previsible y consecuente al riesgo descrito.

A este respecto la legislación efectúa un reparto de competencias entre la administración local y autonómica, de tal modo que corresponde a la local intervenir en el propio medio en que se desenvuelven los menores, efectuando un seguimiento de su situación y aplicando medidas preventivas y reparadoras de situaciones que conlleven riesgo de vulneración de sus derechos. Por su parte, queda en manos de la Junta de Andalucía la decisión y ejecución de medidas de mayor alcance, que incluso pudieran suponer la separación de los menores de sus progenitores, alejándolos de su entorno social y familiar.

Es por ello que **nuestros cometidos nos obligan a velar porque se produzca una actuación eficiente y eficaz en el primer escalón de intervención, el correspondiente a la administración local, orientada más a prevenir que a reparar daños, detectar a tiempo carencias y facilitar prestaciones sociales cuando estas resultan más útiles y necesarias.**

Muchas de las quejas que recibimos aluden a carencias en la cobertura de las necesidades básicas de niños y niñas, en las que nuestra intervención se centra en poner en conocimiento de los hechos al correspondiente ayuntamiento y verificar que se aplican de modo correcto los protocolos de intervención social (queja 20/3866, queja 20/1291, queja 20/4780). En otras ocasiones, la situación de precariedad social va asociada a la carencia de una vivienda digna donde alojarse, hecho que lleva a algunas familias con hijos a ocupar viviendas sin autorización de sus propietarios (queja 20/7218 y queja 20/7638).





Pero quizás **la situación más crítica para los menores y que a la poste puede determinar su situación de desamparo es el alcoholismo o drogodependencia de sus progenitores**. Y esta grave problemática nos es expuesta en quejas en las que se solicita la intervención del Defensor del Menor para encontrar salida a esta situación (queja 20/3306, queja 20/3866, queja 20/4546 y queja 20/8387). Una incidencia especial se produce en estos casos cuando es la madre quien presenta problemas de alcoholismo o drogadicción, por ser esta en quien recae de manera preponderante la tarea de cuidado de la prole (quejas 20/6609, queja 20/7319 y queja 20/7553).

Otro de los asuntos que de forma reiterada suele plantearse en las quejas es el relativo al deficiente cumplimiento del protocolo de absentismo escolar por parte de los servicios sociales municipales o los centros docentes, bien fueren estos de titularidad pública o privada (queja 20/7273 y queja 20/2956).

Entre la casuística relativa al absentismo escolar destacan las controversias relativas a la justificación de las faltas de asistencia. En estos casos nuestra intervención la orientamos a comprobar que los centros docentes registran las faltas de asistencia y requieren la correspondiente justificación, derivando el caso a los servicios sociales en los casos previstos en el protocolo (queja 20/7398 y queja 20/7752).

Y no podemos finalizar este apartado sin destacar la incidencia que ha tenido en la labor de detección e intervención en situaciones de riesgo la medida de confinamiento domiciliario decretada a continuación de ser declarado el estado de alarma por la pandemia. En muchas de las quejas o denuncias que hemos recibido se alude a la especial repercusión del confinamiento domiciliario en la ya de por sí grave situación de riesgo (queja 20/2132, queja 20/2337 y queja 20/2596).

Antes de finalizar este apartado consideramos necesario resaltar que **aunque esta Institución fue concebida como supervisora de las actuaciones de las administraciones públicas de Andalucía en su relación con la ciudadanía, venimos ejerciendo funciones que van más allá de estos cometidos en consonancia con la misión de Defensor del Menor** que nos fue conferida por la Ley autonómica 1/1998, reguladora de los derechos y la atención al menor.

Por ello, además de tramitar quejas relativas a la actuación de las administraciones públicas venimos dando trámite a denuncias de situaciones de riesgo de menores de edad, en las que no se alude a ninguna actuación administrativa que supervisar y que vienen referidas a falta de cuidados o maltrato protagonizado por progenitores o cuidadores principales de los menores. Estas denuncias suelen ser presentadas por familiares de los menores (quejas 20/67; 20/1154; 20/1528; 20/2419), cobrando preponderancia las que son presentadas por progenitores en contexto del litigio por la ruptura de su relación (20/8256; 20/3635; 20/3796; 20/4044); o, también por vecinos (quejas 20/4102; 20/4471; 20/4547; 20/4578, 20/6448).

En otras ocasiones, las denuncias proceden de la Fiscalía o Juzgado. Citamos el ejemplo del oficio procedente de un juzgado en el que se nos daba cuenta de la posible situación de riesgo de unos hermanos, menores de edad, de la que se tuvo conocimiento al instruir un expediente de diligencias previas finalizadas con un decreto de sobreseimiento provisional.

De la documentación que nos fue aportada se deducía la existencia de una posible situación de riesgo de los menores por desatender sus progenitores sus necesidades básicas. Es por ello que tras recibir la denuncia emprendimos actuaciones con la finalidad de que fuesen activados los mecanismos establecidos en la legislación para acreditar la veracidad de los hechos y, en su caso, emprender actuaciones sociales con la familia afectada en su propio entorno. Y a tales efectos solicitamos la colaboración de los ayuntamientos de los dos municipios citados en la denuncia, uno de la provincia de Cádiz y otro de Málaga.

De la información aportada por los servicios sociales de ambos municipios destaca la inclusión de la familia en el Programa de tratamiento a familias con menores en situación de riesgo social, realizándose sucesivas intervenciones para evaluar su situación, sin que hasta ese momento se hubieran detectado carencias en las necesidades básicas de los menores, quienes presentaban buen estado de salud, higiene y vestuario, a lo cual se unía la buena disposición de la madre y su pareja a colaborar con los servicios sociales, mostrándose accesibles y receptivos a las propuestas realizadas. La intervención social prosiguió



con abordaje de la situación familiar para descartar de forma definitiva la situación de riesgo denunciada y, en su caso, realizar un abordaje terapéutico de la misma (queja 20/4081).

1.7.2.1.2. Supervisión de las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios

Algunos ciudadanos acuden a la institución para mostrar su **disconformidad con la intervención de los servicios sociales de la localidad en prevención de situaciones de riesgo de menores de edad, o con la intervención realizada para solventar las deficiencias detectadas**.

La mayoría de estas quejas suelen ser presentadas por personas que tienen relación estrecha con algún menor, que tienen conocimiento de la intervención que vienen realizando los servicios sociales de su localidad para solventar su situación de riesgo y que la consideran insuficiente, o no congruente con la gravedad de la situación que en apariencia se produce (queja 20/0543, queja 20/1398 y queja 20/7844).

Otra vertiente de las quejas en **disconformidad con la actuación de los servicios sociales municipales en relación con su intervención ante situaciones de riesgo de menores de edad guarda relación con la inevitable intromisión en la vida privada familiar** que conlleva la investigación y seguimiento de los indicios detectados. Y es que, por mucho tacto y prudencia con que los servicios sociales realicen su función, no resulta agradable para ninguna familia sentirse señalada y sometida a control, y es por ello que no faltan ocasiones en que las personas afectadas se dirijan al Defensor en disconformidad con tales actuaciones (queja 20/6249).

1.7.2.2. Maltrato a menores de edad

1.7.2.2.1. Denuncias de maltrato a menores de edad

La misión encomendada a esta institución como Defensor del Menor hace que **recibamos denuncias de menores que estarían siendo víctimas de maltrato en cualquiera de sus vertientes (maltrato físico, psicológico, sexual, institucional o explotación laboral) reclamando nuestra intervención en protección de los derechos e integridad del menor o menores en cuestión**.

En la vertiente de maltrato psicológico destacamos las denuncias que nos son remitidas por adolescentes que dicen sufrir **maltrato psicológico por parte de sus progenitores**. Son muestra estos casos de relaciones conflictivas entre progenitores e hijos, cuya realidad y trascendencia ha de ser contemplada con mesura y prudencia, pero sin descartar en ningún caso la existencia de un posible caso de maltrato que pudiera requerir la intervención de las administraciones públicas competentes.

Por este motivo, en respuesta a estas quejas solemos asesorar a los adolescentes sobre las vías de que disponen para encontrar solución a su situación, que van desde la posibilidad de acudir a profesionales de la mediación familiar, la de recabar ayuda de los servicios sociales de su municipio, o bien presentar su denuncia ante el servicio específico habilitado por la Junta de Andalucía (Teléfono de notificación de casos de maltrato infantil) que activaría la intervención idónea a las circunstancias del caso (queja 20/0314, queja 20/3372, queja 20/4098 y queja 20/8066).

También recibimos quejas en la vertiente de **maltrato a niños por explotación laboral**. Al dar trámite a estas denuncias por posible explotación laboral hemos de ponderar que el vigente Estatuto de los Trabajadores establece una prohibición genérica de efectuar trabajo remunerado -por cuenta ajena y dependiente del ámbito de organización y dirección del empleador o empresario- para aquellas personas que no alcancen la edad de 16 años, pero sin que entren en el ámbito de esta prohibición los trabajos efectuados en la esfera familiar, los realizados por cuenta propia, o los realizados en el contexto de parentesco, amistad o altruismo.

Hemos de tener en cuenta, así mismo, el difícil encuadre legal de ciertas actividades que los menores suelen desarrollar a partir de cierta edad y que carecen de entidad, tales como el reparto ocasional de periódicos, cuidado de animales o faenas domésticas, actividades éstas muy extendidas y aceptadas socialmente en países de nuestro entorno que las contemplan como un eslabón más en el proceso de maduración e integración social del menor.



Conforme a lo expuesto hasta ahora, si no disponemos de elementos de juicio que nos permitan valorar, en su adecuado contexto, la actividad denunciada aplicando un criterio de prudencia, solemos informar a la persona denunciante del encuadre legal de la cuestión y le informamos de las vías para presentar de forma directa su denuncia ante la autoridad competente según el caso: Servicios Sociales, Inspección de Trabajo o Fiscalía, quienes habrían de corroborar el carácter remunerado, por cuenta ajena y dependiente, de la actividad desarrollada por los menores; la habitabilidad y regularidad de tales trabajos y su posible incidencia en su salud, seguridad o rendimiento académico (queja 20/1526 y queja 20/6241).

En lo que respecta al **maltrato por abusos o agresión sexual**, destacamos la denuncia de una madre disconforme con la tramitación dada a la hoja de notificación de maltrato infantil que cumplimentó la unidad especializada de salud mental infanto juvenil por posibles abusos sexuales a su hija, presuntamente cometidos por una hermana de vínculo paterno. Nos decía que tres años antes fue la pediatra del centro de salud quien remitió una hoja de notificación de tenor similar, y que dada la corta edad de su hija el estudio realizado no pudo arrojar datos concluyentes.

La madre justificaba la petición de que su hija fuese evaluada de nuevo, por un equipo especializado en casos de abuso sexual, en el hecho de que la primera evaluación que le fue realizada cuando tenía algo más de tres años no pudo llegar a ninguna conclusión precisamente por la corta edad de la menor. Los nuevos hechos denunciados se referían a 2019, tres años después, y sobre los que el testimonio de su hija sí haría viable una intervención de dicho equipo especializado.

Un estudio de las circunstancias que concurrían en el presente caso justificó que recomendáramos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Huelva que remitiera el caso de la menor a la unidad especializada para valorar casos de abuso sexual a menores, con la finalidad de que se efectuase un estudio que corroborara su veracidad o, en su caso, pudiera descartar la existencia de tales abusos.

Dicha Recomendación no fue aceptada por la aludida Delegación Territorial, por lo que procederemos a elevar la misma a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, como máxima autoridad administrativa en la materia (queja 19/4916).

1.7.2.2.2. Protocolos de intervención

Hemos de citar tres instrumentos técnicos que sirven de guía de actuaciones de las administraciones públicas en lo relativo a prevención e intervención en casos de maltrato infantil. Nos referiremos, en primer lugar, al Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. Se trata de un documento elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que fue previamente consensuado en el Pleno del Observatorio de la Infancia el 9 de julio de 2014, y viene a actualizar el anterior de 2007, ampliéndolo a los supuestos de hijos e hijas víctimas de violencia de género. El documento pretende servir como marco de actuación conjunta e integral, si bien su desarrollo depende de cada Comunidad Autónoma.

En lo relativo a abusos sexuales hemos de señalar al Protocolo elaborado en 2015 por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales que señala las actuaciones y criterios de derivación al Programa de Evaluación, Diagnóstico y Tratamiento a Menores víctimas de violencia sexual.

Y con referencia al ámbito sanitario, también hemos de referirnos al Protocolo de intervención sanitaria en casos de maltrato infantil en Andalucía, elaborado en 2014 por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El objetivo de estos documentos técnicos busca mejorar los procedimientos internos de actuación de la correspondiente administración, así como la coordinación interinstitucional para obtener una respuesta rápida y eficaz, idónea a las características de cada caso.

Pero **a pesar de estas previsiones las actuaciones de las administraciones no siempre llegan a tiempo o con la eficacia debida**, y como ejemplo destacamos nuestra intervención para la salvaguarda de los derechos de una menor de 15 años, víctimas de abusos sexuales y embarazada. No se intervino con la misma hasta



transcurridos dos meses desde que se tuvo conocimiento de los hechos, y durante ese tiempo permaneció en el mismo entorno familiar y social que propició la agresión sexual de la que fue víctima.

Por ello, recordamos al Ente Público sus competencias para cumplir con el mandato establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de proteger a los menores de abusos sexuales mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral. Y también la obligación establecida en el artículo 14 de esa misma Ley Orgánica de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor y de actuar si corresponde a su ámbito de competencias, siendo así que el Ente Público ostenta la facultad de asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.

También, en este caso, recomendamos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Almería que efectuase una revisión de las actuaciones realizadas en el expediente de protección de la menor con el objetivo de que en supuestos similares, en que resulten evidentes los indicios graves de desprotección, se acuerden de manera inmediata medidas congruentes con dicha situación, separando a la menor del entorno social y familiar causante del riesgo. Dicha recomendación fue aceptada en su integridad (queja 19/4155).

1.7.2.3. Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa

1.7.2.3.1. Disconformidad con la declaración de desamparo de los menores

La declaración de la situación de desamparo de un menor es el acto administrativo en virtud del cual la administración competente (Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a través de la Comisión Provincial de Medidas de Protección) emite un pronunciando por el que acredita dicha circunstancia, lo cual implica, conforme a lo dispuesto en el Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, que el menor afectado quede bajo tutela del Ente Público, quien en adelante ha de adoptar las medidas necesarias para garantizar sus necesidades, bienestar y satisfacer sus derechos.

Y es precisamente **esta decisión la que suscita quejas por parte de las familias afectadas, que consideran injusta la decisión de la administración, argumentando que no se ha valorado de forma adecuada la situación del menor, por considerar errónea o desproporcionada la decisión, o por no haber seguido la administración pública los procedimientos establecidos**, vulnerando de este modo sus derechos.

La casuística de las quejas es diversa; en unos casos el acento se pone en la valoración de la conducta de absentismo escolar (queja 20/3477), en otros la discrepancia estriba en la diferente apreciación de la gravedad de los indicadores acreditados durante la tramitación del expediente (queja 20/3665), o con el contenido del informe social que sustentaba la declaración de desamparo emitido por el equipo de tratamiento familiar (queja 20/7559).

En otros supuestos, los ciudadanos, además de discrepar de los argumentos materiales que sustentan la declaración de desamparo, invocan vulneraciones de derechos por incumplimiento de garantías procedimentales en la tramitación del expediente (queja 20/0248 y queja 20/4198).

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

En el mismo momento en que se produce la retirada de una persona menor de edad de su entorno familiar, una de las cuestiones que ha de decidir con premura el Ente Público es la pertinencia de establecer un régimen de visitas en favor de sus progenitores y resto de familiares. Dichas visitas se materializan, según el caso, bien en el propio centro residencial en que se encuentre alojado el menor, o bien en los conocidos como “espacios facilitadores de relaciones familiares”.



Sobre este asunto, **una cuestión que suscitó mucha controversia fue la continuidad del ejercicio del derecho de visitas durante la vigencia del estado de alarma por la pandemia de la COVID-19**. Sobre este particular recibimos un conjunto consultas y reclamaciones aludiendo a la suspensión de las visitas, suspensión que se fue alargando en el tiempo como consecuencia de las sucesiva prórrogas de las medidas de confinamiento domiciliario derivadas del Estado de alarma sanitaria sin que, según el relato de las personas afectadas, se hubieran adoptado medidas alternativas para preservar el derecho a las relaciones familiares.

Encontrándonos en esta situación, desde la responsabilidad que nos incumbe como Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor, acordamos iniciar, de oficio, una investigación, en cuyo trámite pudimos acreditar que el Gobierno de Andalucía, ya antes de que fuese declarado del estado de alarma, aprobó medidas en prevención de la propagación del virus, incluyendo entre ellas la limitación de visitas a menores tutelados e internos en centros de protección, limitación que posteriormente se extendió a las visitas a menores tutelados y en acogimiento familiar, siendo así que esta limitación hubo de prolongarse en el tiempo conforme se fueron produciendo las sucesivas prórrogas del estado de alarma hasta su finalización, reanudándose las visitas, conforme al régimen que en cada caso estuviese autorizado, a partir de junio de 2020.

En el período de tiempo en que las visitas a los menores tutelados estuvieron restringidas, por parte de la Administración autonómica se implementaron medidas para favorecer que los menores tutelados pudieran tener mayor contacto telefónico y por videollamada con sus familiares biológicos, amistades y otras personas allegadas, dictando a tales efectos las correspondientes instrucciones dirigidas a los centros y profesionales implicados.

La decisión de restringir las visitas estuvo justificada en motivos de salud pública, sin que pudiera considerarse injustificada o desproporcionada, además de disponer de suficiente amparo legal, lo cual no fue obstáculo para que pusiéramos el énfasis en los efectos que dicha medida limitativa provoca a los menores, bajo tutela pública, que se encuentran separados de sus familiares y con los que mantienen lazos afectivos. Y es que estos menores han de añadir a la situación de incertidumbre en que se encuentran, tutelados por el Ente Público y que mantienen la expectativa de regresar con su familia, la inquietud que necesariamente les ha de provocar la imposibilidad de ver en persona a sus referentes familiares o amistades, mucho más si esta situación de restricción de visitas se prolonga en el tiempo durante meses y sin una fecha cierta de finalización.

Por todo lo expuesto, y como quiera que seguimos encontrándonos en situación de pandemia de incierta evolución, sin que sea descartable que un empeoramiento de los datos epidemiológicos pudiera conducir a nuevas medidas de restricción de movilidad y contactos personales, hemos solicitado a la Dirección General de Infancia y Conciliación, que en prevención de que se produzca de nuevo esta situación se planifiquen soluciones que permitan, con las oportunas medidas higiénicas y de protección individual, garantizar en la medida de lo posible la continuidad de contactos personales de menores tutelados con su familia, al tiempo que se garanticen a los menores tutelados mayores facilidades para la relación con sus familiares y amistades de forma telemática, vía telefónica y preferentemente por videollamada ([queja 20/2499](#)).

1.7.2.4. Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

Una vez que se constata la situación de desamparo de alguna persona menor de edad y se acometen los trámites administrativos indispensables para habilitar la intervención del Ente Público -declaración de desamparo, bien fuere provisional o definitivo-, dicho menor queda bajo tutela pública y, en adelante, la Administración ha de acordar sucesivas medidas de protección para atender sus necesidades y salvaguardar sus derechos e interés superior.

La primera de estas decisiones abordará la opción entre la posibilidad de que el menor sea ingresado en un centro de protección o bien quede al cuidado de una familia. Al adoptar esta decisión se habrá de atender el criterio legal que otorga preferencia al acogimiento en familia sobre la permanencia en un



centro, y tratándose de acogimiento familiar, la preferencia por la familia extensa sobre una familia ajena a la biológica.

1.7.2.4.1. Acogimiento familiar

En lo relativo a esta medida de acogimiento los problemas más frecuentes están relacionados con las demoras de la Administración en responder con **celeridad el ofrecimiento realizado para tener acogido a un familiar, menor de edad, sin comprender la aparente parsimonia con que se traman tales procedimientos** (queja 20/4765 y queja 20/4078), o las deficiencias en la **gestión administrativa de la prestación económica prevista para compensar los gastos inherentes al acogimiento familiar de un menor**, especialmente en los casos de la modalidad de acogimiento denominada como “profesionalizado” en el que las familias seleccionadas adquieran especiales compromisos de disponibilidad y dedicación para atender de forma urgente a menores de edad, así como también casos de menores con especiales necesidades (queja 20/3548).

Otra de las cuestiones que de manera recurrente suscitan las quejas relativas a acogimiento familiar, de manera singular cuando se trata de acogimiento en familia ajena a la biológica, es el relativo a los **lazos afectivos que el tiempo de convivencia hace fraguar entre menor y familia de acogida, siendo así que no siempre resulta fácil para la familia la desvinculación del menor** (queja 20/5047 y queja 20/6502).

1.7.2.4.2. Acogimiento residencial

La opción por el acogimiento residencial de niños y niñas se adopta en aquellos casos en que no resulta viable el acogimiento familiar, o que siendo este factible, aún así, estudiando las circunstancias del caso, se considera más beneficioso para el menor esta otra medida de protección.

Los centros residenciales de protección han de adoptar su estructura, organización y funcionamiento de tal modo que se asemejen lo más posible a un hogar familiar, lo cual no siempre resulta fácil ante la concepción arquitectónica y funcional de los recursos disponibles, así como también las contingencias que se producen en momentos concretos.

Respecto de la gestión de estos centros, en ocasiones se censura por los ciudadanos que la misma se deje en manos de entidades privadas, especialmente la de los centros que alojan a menores migrantes. En su opinión dichos centros debían ser de titularidad pública y gestionados por personal de la Junta de Andalucía.

A este respecto recordamos que la actual legislación de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con sus modificaciones posteriores) dispone que la prestación de los servicios públicos puede realizarse de dos diferentes modos de gestión: Mediante la participación de un ente privado en la gestión de los servicios públicos; o bien mediante gestión directa, prestando el servicio con la organización y medios, materiales y personales, del propio ente público.

Tanto uno como otro modo de gestión son encuadrables en nuestra Constitución y en las leyes que reconocen la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38 de la Constitución), sin que se aprecien irregularidades en la gestión indirecta, mediante la contratación con un ente privado de tales servicios públicos de carácter social.

Así pues, lo relevante en materia de prestación del servicio residencial de protección de menores no es tanto la titularidad pública o privada del ente que realiza la actividad, sino que la prestación del servicio responda a las necesidades del menor y se ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias en la materia.

Ello, además de cumplir con las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público en cuanto al respeto de los principios de libertad de acceso a las licitaciones publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores, también cumple con el principio de exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer con el servicio, y la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa (queja 20/1371).



El control y supervisión que el personal educativo del centro ha de realizar sobre los menores a su cargo suscita controversias, las cuales se traducen en quejas dirigidas a esta institución.

Otro de los asuntos por los que solemos recibir quejas guarda relación **con elevado número de menores con un perfil conflictivo que son alojados en un mismo centro, lo cual repercute de forma negativa en sus pautas de convivencia ordinaria y perjudica al resto de menores**. Es el caso de la reclamación presentada un colectivo de trabajadores de un centro de protección de menores ubicado en la provincia de Sevilla lamentándose del elevado número de menores con problemas de comportamiento que han de atender, lo cual dificulta en extremo su labor profesional y altera significativamente el normal clima de convivencia en el centro, todo ello en claro perjuicio para los menores allí residentes.

Efectuaban un relato detallado del incremento constante de casos de violencia en el centro y de comportamientos de acoso de unos menores sobre otros, señalando que las consecuencias negativas las sufren de modo acusado niños y niñas que residen en el centro con medidas de protección por maltrato, resultando imposible separar a residentes acosadores de sus víctimas, al tener que convivir ambos compartiendo espacios comunes. Y ello crea un clima de tensión y crispación permanente que deja desprotegidos a los niños más vulnerables. A lo que se une su lamento por la sobreocupación del centro para dar cabida a menores migrantes, relatando el supuesto excepcional padecido el verano de 2018, en que llegaron a tener que atender a 82 menores migrantes cuando las plazas habilitadas en el centro eran 20.

Tras remitir la queja de los profesionales a la Delegación Territorial de Políticas Sociales de Sevilla, este organismo argumenta que el centro está concebido como centro de acogida inmediata, lo cual conlleva que los menores sean ingresados tras su retirada del hogar familiar. En algunos casos, la entrada está prevista y organizada previamente, por lo que existe información suficiente de los menores, pero en otros casos la entrada es inmediata, por lo que se dan supuestos en que solo se conoce el nombre y datos básicos del menor. Todos estos niños y jóvenes proceden de situaciones de negligencia, abandono, malos tratos físicos y otros; pero, en todos los casos, son menores con un importante daño a nivel emocional que en ocasiones se expresa a través de conductas auto o heteroagresivas.

En lo que se refiere a la tipología de menores atendidos y los episodios de violencia sufridos, la Delegación Territorial argumenta que se han tomado medidas para solucionar este problema, procediendo al traslado de menores conflictivos a centros que atienden de forma más eficiente casos de menores con comportamientos agresivos. Otra de las medidas adoptadas ha consistido en dotar al personal de formación específica para abordar situaciones de violencia entre iguales, incluyendo además esta formación en el catálogo formativo de la Delegación Territorial para los años siguientes. A lo expuesto se une la modificación del calendario de turnos para reforzar días o franjas horarias donde es más probable que pueda surgir algún tipo de conflicto.

La Delegación Territorial asume, por otro lado, que durante el verano de 2018 se produjo una situación de sobreocupación excesiva y continuada del centro, precisando, no obstante, que en los meses sucesivos se pusieran en marcha por parte de la Dirección General de Infancia un importante número de dispositivos de emergencia para acogida de los mencionados menores, por lo que sucesivamente se fueron trasladando desde este centro de acogida inmediata hasta los dispositivos adecuados para tal finalidad (queja 19/2464).

1.7.2.4.3. Adopción

Entre las medidas de protección que puede adoptar el Ente Público sobre un menor tutelado la de mayor impacto se corresponde con la propuesta de acogimiento familiar con fines de adopción. Se llega a esta conclusión cuando en origen se produce una situación de maltrato de extrema gravedad, totalmente insalvable, o cuando pasado el tiempo se valora que la evolución de la familia no es positiva, considerando que los indicadores de desatención o maltrato no han mejorado ni existe expectativa de posible solución, por lo cual resultan irreversibles las medidas de protección acordadas en beneficio del menor.

En tales casos se procura para el menor una familia que se haga cargo en adelante de él, con la expectativa de integrarse en esta familia como un miembro más, con los mismos derechos y obligaciones, todo ello tras la pertinente resolución judicial.



Las quejas que tramitamos relativas a procedimientos de adopción suelen guardar relación con la **discrepancia de la familia biológica con la decisión del Ente Público de constituir un acogimiento familiar con fines de adopción, por considerarla muy extrema**, relatando que su situación ha mejorado y que por ello yerra el Ente Público al buscar una familia alternativa a la propia para que adopte al menor (queja 20/2017, queja 20/0813).

En estos expedientes, y en otros de temática similar, la intervención de esta institución se encuentra muy limitada toda vez que suele producirse la presentación simultánea a la queja de una demanda judicial de oposición al acogimiento familiar con fines de adopción, lo cual obliga a suspender nuestra intervención.

La adopción, salvo en los supuestos excepcionales en que así lo establezca una resolución judicial, conlleva la pérdida de vínculos y contacto entre la familia biológica y el menor. A pesar de ello suele ser frecuente que recibamos peticiones de ayuda de familias afectadas por esta situación, solicitando nuestra intervención para tener algún contacto con el menor.

Citamos como ejemplo una ciudadana afectada por una severa enfermedad mental (esquizofrenia) unida a una depresión crónica que le hace llevar una vida marginal, especialmente en los períodos en que deja de acudir a los controles de psiquiatría y no toma su medicación. En este estado suele entablar relaciones de pareja con personas que conoce en dichos entornos marginales, residiendo en viviendas ocupadas ilegalmente o en zonas de chabolas, obteniendo recursos de la mendicidad o de actividades ilegales.

En esas circunstancias, ha sido necesaria la intervención del Ente Público de Protección de Menores respecto de sus hijos, lo cual no ha sido óbice para que ella siempre se haya mostrado muy afectiva con ellos, con una voluntad decidida por preservar su relación. A pesar de ello su evolución personal no ha hecho posible el retorno de sus hijos, hasta el punto de acordar el Ente Público, como medida más beneficiosa para los menores, su adopción por familias seleccionadas a tales efectos, siendo ratificada esta decisión por el Juzgado.

Así las cosas, además de ayudar a la interesada para mejorar su situación personal (pensión no contributiva de invalidez y acceso a una vivienda social de alquiler), en lo que respecta a su pretensión de tener relación con sus hijos nos hemos visto en la obligación de informarle que tal hecho depende de la voluntad de las respectivas familias que los tienen en adopción, lo cual no obsta para que una vez alcancen la mayoría de edad pueda solicitar de la Junta de Andalucía que a través del servicio de postadopción puedan ayudarla a hacerles llegar su petición (queja 20/0316).

1.7.2.5. Responsabilidad penal de menores infractores

La legislación penal española excluye de su aplicación a aquellas personas menores de 14 años, a las que considera inimputables y deriva la posible atención de su comportamiento a la propia familia y a los servicios sociales especializados de protección de menores. Entre los 14 y 18 años existe una legislación penal especial, separada de la de adultos, cuyo principio inspirador se basa en medidas educativas, de corrección de la conducta e inserción social, más que en la vertiente punitiva propia del derecho penal.

Y esta legislación penal especial inspira también la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando se requiere su intervención ante un posible ilícito penal en el que estuviera implicado algún menor de edad, bien fuere como víctima o como posible autor.

A este respecto **las diferentes policías -estatal, autonómica o local- han de intervenir con las personas menores de edad aplicando unos criterios y principios de actuación diferentes de los que rigen su relación con las personas adultas.**

Sobre este asunto traemos a colación la reclamación de un ciudadano que se lamentaba de que su hijo, menor de edad, fuera detenido e ingresado en los calabozos de la policía sin que previamente se lo hubieran comunicado a él, y sin informarle tampoco ni a él ni al menor de las causas que justificaban su ingreso en los calabozos, tampoco de sus derechos como persona detenida y haciéndole compartir calabozo con otras personas mayores de edad.



Tras admitir su queja, la Subdelegación del Gobierno en Málaga informó aportando detalles de las circunstancias de la detención -en principio realizada por efectivos de la policía local-, de su posterior traslado a dependencias de la policía nacional, así como de las diligencias practicadas por ambos cuerpos policiales, junto con los informes médicos realizados por profesionales sanitarios que atendieron tanto a su hijo como al otro menor implicado.

Tras un detenido estudio de dicha documentación, así como de su posterior escrito de alegaciones, apreciamos la existencia de versiones contradictorias sobre lo sucedido: De la información aportada por la Subdelegación del Gobierno se desprendía una intervención policial acorde con los protocolos establecidos para la detención de menores de edad; por el contrario, del escrito de queja del padre y posteriores alegaciones parecía deducirse lo que éste consideraba una "detención ilegal", hecha además vulnerando los derechos del menor.

Ante esta abierta contradicción, y al no disponer esta institución de elementos de prueba que pudieran aportarnos más luz sobre las distintas versiones, hubimos de estar a la presunción de veracidad de los testimonios de los agentes de autoridad y, en congruencia, considerar que, en ausencia de otros elementos de prueba, la actuación policial se ajustaba a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, como también en la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por el que aprueba el Protocolo de Actuación con Menores.

Pero lo expuesto no impidió que sí nos detuvieramos en un aspecto de la queja que considerábamos necesario destacar: En el informe que nos fue remitido se indicaba que dentro de las dependencias de la Comisaría de Policía de Marbella la totalidad de los detenidos, fueran éstos mayores o menores de edad, quedaban ingresados dentro del "Área de custodia", donde se ubican la totalidad de los calabozos, pudiendo ser individuales o colectivos. Y a este respecto se reseñaba que el menor fue ingresado en una celda individual.

Sobre este particular, y con independencia del alegato del padre de que su hijo estuvo acompañado en la celda por un mayor de edad -hecho que carecemos de posibilidad de verificar-, destacamos que tal como está concebida esta "Área de custodia" queda en entredicho la efectividad del derecho establecido en la aludida Ley Orgánica 5/2000, cuyo artículo 17.3 establece con meridiana claridad que mientras dure la detención los menores deberán hallarse custodiados en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilicen para los mayores de edad.

También en el apartado 4.6.1, de la antes citada Instrucción 1/2017, se indica que los menores detenidos deberán hallarse custodiados en dependencias policiales adecuadas que cumplan con las medidas básicas de seguridad, con atención a sus circunstancias específicas, como peligrosidad, incomunicación, motivo de la detención, trastorno psíquico, sexo u otras y en todo caso separadas de las que se utilicen para los detenidos mayores de edad, evitando, si las circunstancias de su peligrosidad lo permiten, el ingreso en calabozos.

Y no creemos que se tratase de una cuestión baladí, pues la zona de influencia de la Comisaría de Policía Nacional de Marbella ha de atender las incidencias correspondientes a la elevada población que tiene como referente, ya que sólo el municipio de Marbella cuenta con mas de 130.000 habitantes, a lo cual se une que en los meses de máxima actividad turística la población de la zona de costa llegue incluso a triplicarse.

Por ello, no es descartable que los episodios de detenciones de menores de edad se produzcan con relativa asiduidad, lo cual demandaría la existencia de unas instalaciones acordes a los principios establecidos en la legislación sobre responsabilidad penal de menores.

En cualquier caso, al exceder esta cuestión las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz, por tratarse de competencias de un órgano de la Administración del Estado (el Cuerpo Nacional de Policía depende del Ministerio del Interior), decidimos dar traslado de los hechos junto con nuestras consideraciones al Defensor del Pueblo de España a los efectos de que emitiese el pronunciamiento que estimase oportuno.

La Institución estatal nos informó de la resolución emitida al respecto, formulando dos Sugerencias a la Subdelegación del Gobierno en Málaga, ambas aceptadas en su integridad: En la primera de ellas pedía



que se habilitara en las dependencias de la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la Brigada Local de Policía Judicial de la Comisaría de Marbella una dependencia para la custodia de detenidos menores de edad, mientras durase su privación de libertad en la sede de esa comisaría. En la segunda de las Sugerencias se pedía que el funcionario responsable de la custodia justificase de forma expresa y motivada en la aplicación informática "Dilises" las especiales circunstancias acaecidas -peligrosidad, incomunicación, motivo de la detención u otras- que aconsejasen el ingreso del menor en calabozos, pero siempre en una celda separada de las ocupadas por detenidos mayores de edad. Petición que también se hacía extensiva para el instructor de las diligencias policiales, en las que debía reseñar también dichas circunstancias especiales (queja 19/3121).

También en relación con la intervención de la policía -en este caso policía local- con menores de edad trámitamos la queja de un colectivo de familiares del alumnado de un instituto de enseñanza secundaria de Estepona, exponiendo su disconformidad con la intervención realizada por agentes de la policía municipal de prevención de venta o consumo de drogas en el entorno del centro educativo por el trato dispensado a los jóvenes a los que investigaron (exposición pública a cacheos, realizados de forma intrusiva).

La situación relatada en la queja no deja de ser una cuestión extraordinariamente sensible en atención a los derechos y libertades que se ven afectados en situaciones como las que se tratan con motivo de actuaciones policiales en las que se ven directamente implicados menores de edad.

El caso concreto ha sido ya abordado en otros supuestos en donde se expresan quejas a cargo de los propios menores, o sus familiares próximos, por comportamientos supuestamente inadecuados de los agentes de las unidades policiales a la hora de desplegar determinados operativos. Y, también en este caso, nos encontramos con que las afirmaciones de una parte y de otra se muestran tan dispares que difícilmente pueden ser conciliables, lo cual motiva que sin mayores especificaciones no podamos dilucidar el grado de certeza de versiones tan contrapuestas. Sí apreciamos, en cambio, una cierta coincidencia de aproximación de posturas a partir de una convicción de los familiares en cuanto a la importancia y respeto hacia esta labor preventiva de las actuaciones policiales en los entornos juveniles, del mismo modo que el Ayuntamiento, y sus responsables policiales, expresan su perfecta disposición a asegurar la aplicación de las mejores prácticas en estas intervenciones tan delicadas.

Debemos apuntar un par de cuestiones en relación con las manifestaciones expresadas en la queja. Y es que, según indica la parte promotora, en su día realizó una comparecencia ante las dependencias policiales relatando algunos hechos sobre la actuación policial que, sin embargo, no aparece en los antecedentes que nos comunica el Ayuntamiento. Todo parece indicar que de dicha visita no se dejó constancia a la persona interesada (a la que sí se le invitó a presentar queja ante el Ayuntamiento), como tampoco parecen existir antecedentes en los registros policiales, por lo que apuntamos la conveniencia de perfeccionar este tipo de situaciones que deben quedar debidamente registradas.

Es evidente que este tipo de manifestación ciudadana en la que se comparece para exponer el incidente que relatamos debe merecer una constancia o registro imprescindibles para servir de guía o referencia ante posibles comportamientos que, más allá de su acreditación, sí aconsejan anticipadamente el necesario celo para ser detectados y suficientemente aclarados por parte de los responsables policiales.

Además, nos parece muy acertada la indicación municipal de adecuar la intervenciones policiales ante menores como oportunamente se señala en el propio informe a la hora de manifestar que *"los alumnos de los Institutos de Enseñanza Secundaria, por el tramo de edad del que se trata, son de especial sensibilidad y dificultad a la hora del trato con los mismos"*.

También hicimos hincapié en que los diferentes instrumentos regulatorios de la intervención policial con menores recogen la necesaria colaboración y protagonismo de todos los actores implicados, facilitando al personal directivo y docente, y a las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos de los centros que participen en el programa, mecanismos de comunicación y colaboración con los expertos policiales en materia de menores y de jóvenes.



Estimamos, en suma, que las diferentes regulaciones y actuaciones específicas ofrecen un marco singular e inapelable para reforzar todas estas actitudes de seguimiento y de mutua colaboración entre los actores implicados que facilitan una excelente oportunidad de mejora al Ayuntamiento de Estepona para incrementar estas acciones, por cuanto respecta a la dirección de los servicios policiales locales específicos para menores en los entornos educativos de la localidad.

Por todo lo expuesto, hemos recomendado al Ayuntamiento de Estepona que toda información o conocimiento de contenido discrepante o crítico frente a intervenciones policiales ante menores de edad sea especialmente registrada y tratada para determinar su entidad y alcance. También hemos sugerido que se analizase y actualizase, en su caso, con la participación de todos los actores implicados, las pautas de actuación de los servicios policiales municipales en relación con los menores de edad, especialmente en los entornos educativos, desarrollando y adecuando estos procedimientos a la realidad municipal.

En respuesta a nuestra resolución recibimos un informe del ayuntamiento que manifestaba la aceptación íntegra de su contenido ([queja 20/1370](#)).

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 fuere en régimen abierto, semi abierto o cerrado.

Las quejas que hemos tramitado en esta materia tienen una casuística muy variada, debiendo destacar, no obstante, el hecho de que muchas de ellas hayan sido presentadas de forma directa por los propios jóvenes. En algunos casos las quejas versan sobre la disconformidad del menor con el trato o indicaciones que reciben del personal educativo (queja 20/5209), con medidas de corrección educativa (queja 20/5375), o con expedientes disciplinarios (queja 20/5373). En algunos casos la queja viene referida a la disconformidad con la reiteración o escasez de determinadas comidas (queja 20/6085, 20/0129) o la limpieza de las instalaciones (queja 20/0128, 20/5210).

Otras quejas contienen un lamento por la denegación de permisos de salida (queja 20/1883, 20/1884), o por el modo en que se desarrollan las visitas de familiares (quejas 20/5212, 20/5444, 20/3926, 20/6245).

En todas estas reclamaciones, y por nimio que pudiera a priori parecer el asunto planteado por el menor, incoamos el correspondiente expediente y solicitamos información sobre lo sucedido a la dirección del centro o a la Delegación Territorial de Justicia responsable de su supervisión y control, debiendo resaltar la abundante y detallada información que nos es proporcionada, de la cual en la mayoría de las ocasiones no se pueden deducir irregularidades significativas, y cuando éstas son detectadas lo usual es que en el informe ya se nos indiquen las medidas aplicadas para su corrección.

Los centros de internamiento de menores infractores han de cumplir con unos estrictos protocolos de supervisión y control de los internos, disponiendo para ello de personal educativo especializado y de personal de seguridad, también especializado, quienes han de abordar aquellos supuestos en que se producen incidentes violentos, incidentes que no siempre pueden ser prevenidos y evitados ante el perfil conflictivo de algunos de los jóvenes allí internados.

Y es precisamente en este contexto en el que se produjo el desafortunado incidente, con consecuencias fatales; el fallecimiento de un menor interno en el CIMI "Tierras de Oria" a consecuencia de un incidente en el que el personal hubo de aplicarle medidas de contención mecánica.

Decidimos incoar de oficio esta investigación con independencia de la actuación judicial que en esos momentos se estaba desarrollando para dilucidar las circunstancias concretas del fallecimiento del interno, al objeto de depurar las posibles responsabilidades penales.

Nuestra actuación estaba orientada a verificar el correcto funcionamiento del recurso para garantizar la seguridad y bienestar de las personas allí internas, y para ello solicitamos de la Dirección General de Justicia Juvenil la emisión de un informe referido al cumplimiento del protocolo de intervención ante incidentes violentos en el CIMI "Tierras de Oria"; sobre la investigación que respecto del incidente se hubiera realizado



por esa Dirección General, así como respecto de las incidencias que resultaran relevantes en la ejecución del programa educativo personalizado del menor.

Aún sin disponer de toda la información requerida, esta Institución comunicó al Defensor del Pueblo Español las actuaciones que se habían emprendido en el curso de la queja en cumplimiento de los principios de cooperación y colaboración que regulan las relaciones de ambas instituciones, según señala la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

Tras las iniciales informaciones recibidas desde los órganos de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, esta Institución ha prestado especial preocupación en los aspectos que tienen una mayor incidencia en las garantías para los menores internos en relación con las medidas de seguridad que se establecen en el régimen interno de estos Centros de Internamiento de Menores Infractores (CIMI).

Más allá de las circunstancias específicas que se describan en el trágico incidente producido, que habrán de ser determinadas por las autoridades judiciales, preocupa a esta Institución abordar de una manera regulatoria y funcional el origen de estas situaciones en el empleo de medios de contención. Consideramos que el evidente riesgo para la seguridad de los menores en el uso de estas acciones de contención mecánica hace aconsejable derogar estas técnicas en un escenario tan sensible para el efectivo respeto de los derechos y garantías de estos menores que cumplen las medidas derivadas de su responsabilidad penal en los CIMI.

A tales efectos conviene recordar, que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CEPT) en su informe de 2017, así como las aportaciones del propio Defensor del Pueblo de España, en su condición de órgano gestor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), ya se han manifestado críticamente con el empleo de los medios mecánicos de contención para menores de edad.

Por todo ello, esta Institución consideró oportuno, en coordinación con el Defensor del Pueblo de España, sugerir a la Consejería responsable en materia de Justicia para que fuesen suspendidas las aplicaciones de estas medidas de sujeción mecánica.

Del mismo modo, compartimos la recomendación de la Defensoría estatal dirigida al Ministerio de Justicia para “derogar la letra c) del número 2 del artículo 55 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, de modo que quede abolida la sujeción mecánica como medio de contención que se pueda emplear en los Centros de Internamiento para Menores Infractores de todo el territorio nacional”.

En respuesta, la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación precisa que viene adoptando las medidas y criterios contemplados en la normativa de justicia juvenil vigente, y con las garantías para preservar la integridad física y moral de los internos y profesionales de los centros de internamiento de menores infractores.

Tras el luctuoso suceso acaecido en el CIMI “Tierras de Oria” la citada Dirección General dictó instrucción sobre el procedimiento a seguir para la aplicación de la medida de contención con sujeción mecánica en los centros de internamiento de menores infractores de Andalucía, para mejorar la seguridad en la aplicación de esta medida.

No obstante lo anterior, y hasta que se derogue la normativa estatal que ampara la aplicación de la medida de contención mecánica, dicha Dirección General refiere que estudiará cualquier aportación o sugerencia para la mejora de los medios de contención en orden a evitar la aplicación de la contención mecánica ([queja 19/3494](#)).

1.7.2.6. Menores migrantes no acompañados

En el ejercicio de nuestros cometidos como Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensor del Menor de Andalucía, venimos desarrollando actuaciones en relación con el colectivo de menores extranjeros que se encuentran en Andalucía no acompañados de persona adulta que vele por ellos, quienes son merecedores de especial protección por su triple condición de menores, extranjeros y en situación de desamparo.



1.7. Infancia y Adolescencia

A tales efectos el Ente Público viene atendiendo a estos menores con los recursos de que dispone en su red de centros de protección, a los que se tuvieron que unir otros tantos recursos residenciales habilitados de forma urgente por la Comunidad Autónoma para atender a la creciente afluencia de menores inmigrantes procedentes de países del Magreb y subsaharianos.

A este respecto hemos de recordar que el artículo 172 del Código Civil, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, obligan a la Junta de Andalucía, como entidad pública competente en materia de protección de menores, a asumir la responsabilidad de atender a todos los menores extranjeros no acompañados que se localicen en territorio andaluz, prestándoles la debida atención a sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, educación e integración social.

Uno de estos centros residenciales de protección de menores, especializado en programas de inserción sociolaboral para menores extranjeros sin referentes familiares, es el que se encuentra ubicado en el barrio de la Macarena (Sevilla), tras recibir la pertinente subvención de la Junta de Andalucía conforme a la Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 25 de febrero de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a programas para la atención, acogida e inserción social y laboral de menores extranjeros no acompañados en régimen de concurrencia no competitiva.

Cuando ese centro llevaba poco tiempo de funcionamiento **se produjeron incidentes xenófobos, protagonizados por algunos vecinos que se manifestaron a las puertas del centro en rechazo a la instalación en su barrio de dicho centro para menores extranjeros no acompañados**, todo ello argumentando un incremento de la sensación de inseguridad.

El titular de esta Institución visitó las instalaciones del centro en junio de 2019, reuniéndose también con colectivos vecinales. El 17 de septiembre de ese mismo año se produjo una visita a las instalaciones del centro de todos los diputados y diputadas de la Comisión sobre Políticas de Protección de la Infancia del





Parlamento andaluz, acompañados de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y, de nuevo el titular de esta Institución, en la que pudieron comprobar la importante labor social que realiza y la situación de normalidad en la convivencia de los menores allí alojados.

No obstante lo anterior, con ocasión de la campaña de las últimas elecciones generales, uno de los partidos políticos concurrentes realizó un acto de campaña a las puertas de dicho centro, con mensajes de rechazo al colectivo de menores inmigrantes, que propició la apertura de diligencias por parte de la Fiscalía y también un comunicado público de rechazo por parte de esta Defensoría. ([Queja 20/1291](#)).

En cuanto a la red de recursos disponibles para la atención del flujo migratorio de menores hemos traer a colación los antecedentes de lo acaecido durante el verano y otoño de 2018, período en el que hubo un incremento muy significativo de la llegada de menores migrantes a Andalucía, que tuvo continuidad a lo largo de 2019. Para la atención de estos menores fue necesario habilitar recursos residenciales que incrementaran los que hasta esos momentos disponía el Ente Público, pudiendo de este modo proporcionar la protección inherente a su condición de menores en situación de desamparo.

Estos recursos residenciales permitieron ampliar la red de centros de protección de menores gracias a la colaboración de entidades privadas con el Ente Público, obteniendo financiación para dicha finalidad gracias a la convocatoria pública de un programa específico de subvenciones, el cual se ha ido renovando por períodos sucesivos, con una nueva convocatoria en marzo de 2020, garantizando la continuidad de dicha financiación para los 3 primeros meses del año (enero, febrero y marzo de 2020).

Ante el futuro incierto de la continuidad de esta red de centros, las entidades que venían colaborando con el Ente Público mostraron su inquietud por la imposibilidad de programar sus necesidades futuras de personal y medios materiales, así como planificar la asistencia y actividades a desarrollar con los menores, encontrándose en una prolongada situación de provisionalidad, no solo desde el punto de vista organizativo y de su financiación, sino también desde el punto de vista jurídico en lo relativo a la guarda y custodia que venían realizando de los menores.

Dicha problemática nos fue expuesta por una de estas entidades señalando la acuciante situación que se produciría de no renovarse el programa de subvenciones para un nuevo período, venciendo por tanto la vigencia de los contratos suscritos con la Junta de Andalucía, y quedando ya sin cobertura legal para ejercer las funciones que venían desarrollando en protección de los menores ([queja 20/1902](#)).

Esta situación se vio agravada como consecuencia de la situación excepcional generada a continuación del estado de alarma sanitaria decretado por el Gobierno de España por la pandemia de la COVID-19, que obligó a las entidades gestoras de estos recursos a redoblar sus esfuerzos para la atención de los menores, cumpliendo con las medidas de restricción de desplazamientos y confinamiento domiciliario para evitar la propagación de contagios de la enfermedad.

Y cuando nos encontrábamos a la espera de recibir respuesta de la Dirección General de Infancia y Conciliación sobre esta problemática, llamó nuestra atención las noticias publicadas en distintos medios comunicación en las que se aludía a comunicaciones recibidas por estas entidades informándoles de que con efectos desde el 1 de junio, y dada la situación sobrevenida de crisis social y humanitaria derivada de la pandemia, se había hecho necesaria una reprogramación presupuestaria para atender a la población afectada directamente por la paralización de la actividad económica y la consecuente falta de ingresos para la atención a las necesidades más básicas, lo cual implicaba en la mayoría de los casos la clausura definitiva de los centros y, en otros, una reducción significativa de su capacidad asistencial.

En esta tesitura, iniciamos una investigación de oficio con la finalidad de interesarnos ante el Ente Público por la continuidad de la prestación asistencial a los menores inmigrantes objeto de protección en dichos centros residenciales, debiendo quedar garantizadas, además de sus necesidades básicas más perentorias, la continuidad de los programas educativos de los que se estuvieran beneficiando, bien mediante su escolarización en centros ordinarios o programas específicos orientados a la inserción social de la población migrante desconocedora del idioma y costumbres de nuestro país.



Otro de los aspectos por el que también cuestionamos al Ente Público es el relativo a aquellos internos sobre los que existían dudas de su mayoría de edad, o que ya la habrían alcanzado, y que también venían siendo atendidos con cargo a estos programas públicos de subvenciones, cuya continuidad también se veía comprometida como consecuencia de la decisión adoptada por la Junta de Andalucía.

En el trámite de este expediente recibimos un informe de la Dirección General de Infancia y Conciliación en el que tras exponer las dificultades presupuestarias existentes y la especial incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la problemática derivada de los flujos migratorios hacia nuestro país, se remarcaba el especial compromiso del Gobierno de Andalucía con el Sistema de Protección de Menores.

En tal sentido, las medidas adoptadas procuraban garantizar la continuidad del modelo de atención que se puso en marcha en Andalucía el año anterior para la atención a la población migrante menor de edad, valorando de forma positiva su resultado en cuanto a la calidad en la atención prestada. Con este modelo, diseñado para atender las necesidades específicas de estos menores, que diversifica y especializa los recursos en función de momentos diferenciados en el itinerario de menor a través del sistema en dispositivos de recepción, de estudio y diagnóstico y de inserción social y laboral, se había logrado una reducción significativa de los abandonos voluntarios de los centros, y se logró, igualmente, una significativa reducción de conflictos entre los menores y de estos con el entorno, lo cual contribuyó a mitigar el rechazo que, lamentablemente, tuvieron que sufrir estos chicos en algunos barrios y ciudades en el pasado.

No obstante lo anterior, el informe remitido puntualiza que no se pueden obviar las especiales circunstancias sociales y económicas actuales, con carencias de atención a las necesidades básicas en una parte importante de la sociedad que ha visto mermada su economía familiar por la crisis sanitaria y las medidas de control sanitario adoptadas. Este escenario de nuevas necesidades ha obligado a una reprogramación de los presupuestos para atender a estas situaciones emergentes que requieren de una respuesta inmediata.

Desde esta perspectiva, la Administración Autonómica realizó un análisis del sistema de protección de menores y de su red de recursos residenciales, y de este estudio concluyó la viabilidad de una reorganización de la red de dispositivos específicos en torno a 200 plazas, sin que ello afectase al resto de la red de recursos residenciales y garantizando que la atención a los menores se realizara en las mismas condiciones de calidad y de continuidad en su entorno. Todo ello sin perjuicio que en el futuro surgiera la necesidad de ampliar de nuevo las plazas en función de la demanda.

Por otro lado, la Dirección General también nos informó de la puesta en marcha de un nuevo proyecto de inserción social y laboral con alternativa habitacional para los jóvenes residentes en dichos dispositivos, lo cual permitiría liberar 146 plazas, que sumadas a otras plazas disponibles en los centros de orientación e inserción laboral de la red general de centros, haría posible que esta reorganización de la red no tuviera apenas repercusión en los menores atendidos.

De todas estas medidas se informó directamente a los representantes designados por la mayoría de las entidades implicadas, que pusieron de manifiesto su disposición a seguir colaborando con la administración en la educación, cuidado y formación de estos menores ([queja 20/3128](#)).

Por último, aludimos a una investigación de oficio tras conocer el elevado porcentaje de abandonos, no autorizados, de menores extranjeros no acompañados residentes en un centro ubicado en la provincia de Huelva.

Según la Dirección General de Infancia y Conciliación, el número de abandonos voluntarios de menores que se produjeron en el centro desde su apertura -el día 1 de mayo de 2019- hasta diciembre de ese mismo año ascendieron a un total de 60, siendo este un dato que no difiere de la normalidad en cuanto a los abandonos voluntarios de los centros de protección en Andalucía, con referencia a este colectivo de población. Aún así, en el período señalado se produjo un número más alto de abandonos, tras el cual se normalizó la situación regresando a la normalidad. Los menores allí alojados se encontraban plenamente integrados y realizaban a satisfacción las actividades programadas, tanto a nivel de ocio y tiempo libre, como las formativas y educativas, sin que se hubieran repetido más episodios de abandonos no autorizados ([Queja 20/0357](#)).



1.7.2.7. Infancia y adolescencia en especial situación de vulnerabilidad

1.7.2.7.1. Niños y jóvenes con problemas de comportamiento

Uno de los colectivos de menores que requieren de especial atención lo constituyen aquellos que tienen enquistados problemas de comportamiento, cuyas familias ven superadas sus posibilidades para proporcionarles la ayuda que precisan, ya que carecen de los conocimientos y habilidades que resultan eficaces en esta situación e incluso de medios económicos con los que costear la asistencia de profesionales o instituciones socio sanitarias privadas.

Se dan también casos de menores cuyas familias han sido negligentes en su cuidado e incluso pueden haber contribuido a acentuar su problema de comportamiento, causado los menores problemas en su entorno social sin que su familia pueda tener ningún control sobre ellos.

En relación con esta problemática las administraciones públicas, en función de sus respectivas competencias, disponen de recursos que pueden abordar el problema desde su correspondiente perspectiva y finalidad, sin que en muchas ocasiones se logren resultados satisfactorios. Los recursos van desde la atención y ayuda que pueden proporcionar programas específicos de atención familiar habilitados por las administraciones locales; la especial atención educativa congruente con la valoración efectuada en el dictamen de escolarización; la atención que el menor pueda recibir por el sistema sanitario en materia de salud mental infanto juvenil; e incluso, en supuestos especialmente graves, se llega a requerir la intervención del Ente Público de Protección de Menores, para hacer viable la atención al menor en un centro residenciales que ejecute un programa asistencial especializado en la atención a menores con esta problemática.

Y hemos de resaltar la crudeza de las situaciones que se relatan en las quejas que nos hacen llegar los progenitores o cuidadores principales de menores afectados por graves problemas de comportamiento.

Citamos como ejemplo, un menor de 14 años con un comportamiento agresivo hacia sus progenitores y hermanos, con repercusiones también en su entorno social, todo ello como consecuencia de padecer una cuadro de trastorno de déficit de atención con hiperactividad, unido a deficiencia mental leve. Se lamentaban los padres de que las opciones socio sanitarias de que disponía su hijo quedaban reducidas a las prestaciones por dependencia y a su posible ingreso en un centro de protección de menores especializado en problemas de comportamiento, para lo cual tendrían que previamente ceder su guarda al Ente Público.

Tras interesarnos por su situación, la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales nos confirmó que, efectivamente, en esos momentos aún se encontraba en trámite el procedimiento para la valoración de la situación de dependencia, lo cual estaba dificultando el acceso a determinadas prestaciones.

En lo relativo a su posible acceso a un recurso residencial, la Delegación recordaba la obligatoriedad de la escolarización hasta los 16 años, por lo que el recurso residencial que se le podía asignar debería garantizar la continuidad educativa al menos hasta que el menor alcanza dicha edad, no siendo garante de ello los centros residenciales para la atención a personas en situación de dependencia.

Y en lo que respecta a su posible ingreso en un centro de protección de menores especializado en problemas de comportamiento, se derivó a los padres al Servicio de Protección de Menores para obtener información al respecto y que pudieran solicitar allí dicho recurso (queja 20/2568).

De igual modo, la madre de un chico de 12 años de edad, nos relataba el trastorno disocial desafiante oposicionista que este padecía, siendo así que mantenía una actitud agresiva en el contexto familiar -especialmente hacia la figura materna- y disruptiva en el ámbito escolar. La madre describía las múltiples peticiones que habían realizado ante distintas administraciones (social, sanitaria y educativa) para que su hijo pudiera recibir alguna prestación que le ayudase a deponer o controlar su comportamiento, sin que hasta esa fecha sus gestiones hubieran dado resultado satisfactorio.

En vista de la situación descrita, acordamos solicitar información a las distintas administraciones implicadas: Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud; y la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.



En respuesta, el primero de los organismos señalados nos remitió un informe señalando que el menor había sido atendido en la Unidad de Salud Mental Comunitaria y en la Unidad de Salud mental Infanto-Juvenil. Aludía el informe al contacto mantenido con la familia y a las gestiones emprendidas por los servicios sociales del ayuntamiento de su localidad de residencia para encontrar una solución al problema, ya que el Servicio Andaluz de Salud carece en su estructura de Salud Mental de plazas residenciales para menores con trastornos conductuales.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz nos indicó que, tras tramitarse el correspondiente procedimiento, se declaró el desamparo provisional del menor, acordando su ingreso en un centro de protección de menores para atender situaciones de conflicto social, ubicado en la localidad de Puerto Real.

La misma Delegación Territorial, con referencia a la atención educativa dispensada al menor, nos detalló las distintas intervenciones realizadas por los profesionales que lo atendieron, poniendo énfasis en las reuniones mantenidas por la Orientadora con la familia, así como el seguimiento del alumno durante el periodo de confinamiento domiciliario y las gestiones realizadas para elaborar su evaluación psicopedagógica.

Conforme a lo expuesto, expusimos a la familia nuestra satisfacción porque finalmente se hubiera facilitado al menor su acceso a un recurso asistencial donde pudieran ser abordados sus graves problemas de comportamiento.

Por otro lado, en relación a la atención educativa, la propia Administración vino a reconocer determinadas anomalías que debían ser subsanadas. De este modo, valoró excesiva la sanción impuesta al menor de no asistir al centro durante un periodo de 41 días tras serle impuestas cuatro sanciones por la comisión de conductas gravemente perjudiciales para la convivencia. Asumió también la Delegación de Educación que la biblioteca no fue lugar adecuado para que el alumno cumpliera dicha sanción, por lo que se asesoró a la dirección del centro para que se creara un aula de convivencia para el tratamiento individualizado del alumno que se viera privado de su derecho de asistencia a clase como consecuencia de una corrección o medida disciplinaria ([queja 20/3550](#)).

Por último, citaremos el caso de un chico, también de 12 años, con trastorno generalizado del desarrollo de tipo autista y con comportamiento violento. Su padre venía realizando gestiones para que pudiera beneficiarse de un tratamiento especializado, adecuado a sus especiales circunstancias, en la línea de las prescripciones establecidas en un informe clínico emitido en junio de 2019 por la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil (Usmij) de un hospital de Córdoba. Dicho informe relataba el cuadro clínico que padecía el menor, diagnosticado de autismo infantil, calificado como grave, discapacidad intelectual severa y epilepsia. El menor presentaba un comportamiento violento e inadaptado, por lo que la Usmij prescribió la necesidad de ingreso del menor en el centro especializado en el abordaje de este tipo de patologías, señalando a un centro concreto ubicado en la provincia de Málaga, habiéndose realizado los trámites administrativos necesarios para su ingreso en dicho centro privado, incluida la gestión presupuestaria necesaria para el pago de la plaza concertada con dicha entidad ([queja 19/0290](#)).

Pero la familia se encontró con problemas para ingresar a su hijo en dicho centro. Desde el centro comunicaron a la familia que el perfil de su hijo no se adaptaba a las características de los menores que allí reciben tratamiento, y por dicho motivo rechazaban su internamiento, a pesar de tener concertadas plazas con el Sistema Sanitario Público y que la derivación de su caso se había realizado por facultativos especialistas en salud mental.

Demandamos informe a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud sobre la atención socio-sanitaria que se había de dispensar a este menor, en especial acerca de los motivos que le impedían ser atendido en el centro al que fue derivado por el Sistema Sanitario Público.

Dicho centro directivo informó que el proceso clínico del menor fue calificado por la Unidad de Salud Mental Infantil y Juvenil como grave, al presentar discapacidad intelectual severa y epilepsia, acompañado de repetidos episodios de agresividad, lo cual hacía inviable su control asistencial de forma ambulatoria. Al



no resultar este cuadro clínico compatible con las características del centro privado señalado, se autorizó que fuese ingresado en otro recurso especializado ubicado en la provincia de Sevilla por un periodo máximo de siete meses, teniendo conocimiento que el menor tuvo una buena integración con sus compañeros (queja 20/0847).

1.7.2.7.2. Niños y jóvenes con adicciones

De todos es conocido el grave problema que representa para la sociedad el consumo descontrolado de drogas o sustancias estupefacientes, siendo su incidencia mucho más dañina cuando ese problema afecta a personas en edad adolescente, en pleno proceso de maduración como personas.

Las personas que acuden a la institución inmersas en esta problemática lo hacen para solicitar ayuda ante la situación desesperada en que se encuentran, al haber fracasado todos los intentos realizados para ayudar al menor víctima de la adicción (queja 20/4618).

Otra de las adicciones que afecta a menores de edad que ha motivado nuestra intervención de este Defensor es la provocada por el juego de azar. Ya tuvimos ocasión de exponer los problemas que ocasiona esta adicción en un apartado especial del informe anual del año 2018, que elabora esta Institución en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, abogando por medidas restrictivas de publicidad y que frenasen la descontrolada proliferación de negocios de apuestas de juego.

Traemos a colación el problema de adicción de un menor que había afectado negativamente su vida. Dada la gravedad de la situación que le había tocado vivir, su madre se solidarizaba con otras familias que pudieran sufrir un caso similar y por ello pedía que intercediéramos ante el Parlamento para que las leyes regulatorias establecieran mayores restricciones sobre el negocio de apuestas (queja 20/0998).

En respuesta a esta petición pusimos al corriente a la interesada de las actuaciones que al respecto veníamos realizando, con referencia especial al mencionado informe anual y su seguimiento posterior. Nuestra aportación, en aquel momento, se basaba en el planteamiento de que la Administración debía encontrar el necesario equilibrio entre permitir una actividad económica y prevenir los efectos que esa actividad puede producir en el orden público, en la salud y en la seguridad pública.

De la mano de ese equilibrio, y enarbolando el interés superior del menor y los evidentes perjuicios que este problema estaba ocasionando, pedimos que sin más demora se abordase una acción normativa de definición de estas modalidades de juego, su fomento, publicidad y limitaciones de acceso a las personas más vulnerables. De ahí que debía ser un objetivo irrenunciable reclamar para la Comunidad Autónoma de Andalucía un paso adelante en el establecimiento de una regulación de los juegos de azar que prohibiera la publicidad fuera cual fuera el medio de difusión utilizado.

En todo caso, la definición de este marco regulatorio debía pasar por el abordaje de una reforma profunda de la Ley 2/1986, del Juego y Apuestas en Andalucía y demás normativa conexa.

Y hemos de congratularnos que nuestra exposición del problema en sede parlamentaria tuviera una buena acogida, siendo así que el Consejero de Hacienda anunció en una comparecencia en el Parlamento el inicio de la tramitación del proyecto de decreto por el que se adoptarían nuevas medidas de protección de menores y se modificarían determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego y apuestas en Andalucía. Entre el conjunto de medidas normativas que tiene previsto implementar dicho decreto se incluye la prohibición de apertura de nuevos salones de juego que se encuentren a menos de 150 metros de los accesos a colegios o institutos; el decreto prevé también la prohibición de adosar en las fachadas de los locales de juego y apuestas aquellos mensajes o imágenes, en cualquier soporte, representativos de juegos o de apuestas o de deportistas, alusivos a eventos sobre los que se puedan cruzar apuestas, así como cualquier información sobre la cotización puntual de las apuestas. Se incluye, asimismo, que el control de acceso -evitando la entrada de personas menores de edad- tendrá que llevarse a cabo de forma rigurosa desde las mismas puertas de entrada al establecimiento y obligatoriamente por empleados de plantilla de la empresa titular de la autorización del establecimiento.



En esta línea, y en colaboración con el Instituto Andaluz de la Juventud (IAJ) y la Federación Andaluza de Jugadores en Rehabilitación (Fajer), el Gobierno de Andalucía también anunció próximas campañas de información y concienciación, dirigidas a jóvenes y menores de edad, sobre los riesgos de la práctica compulsiva del juego y de las apuestas, a desarrollar en los centros docentes así como en las redes sociales.

Toda vez que la normativa actual ya recoge la prohibición absoluta de acceso de menores de edad a dichos locales de apuestas, estableciendo controles rígidos que impidan su participación en juegos de azar, previendo fuertes sanciones en caso de incumplimiento, esta institución no puede hacer más que permanecer atenta al control que al respecto vienen realizando las distintas administraciones públicas, dando trámite a las quejas que se reciban al respecto, o las que de oficio consideremos procedente iniciar.

1.7.2.8. Acceso de menores a tecnologías de la comunicación e información: Televisión, internet, redes sociales

En el contexto social actual se ha generalizado el acceso de las personas menores de edad a internet y redes sociales, **no resultando extraño que adolescentes e incluso niños dispongan de dispositivos de telefonía móvil con acceso a internet, sin que en muchas ocasiones sus progenitores o cuidadores puedan ejercer el control de los contenidos a los que tienen acceso.**

Las situaciones de riesgo en que se ven sometidos niños y jóvenes hacen que las personas afectadas se dirijan en queja al Defensor del Menor solicitando nuestra intervención (queja 20/2382, queja 20/1114, queja 20/5308 y queja 20/3208).

Hemos de aludir también a las **quejas que nos son remitidas por personas disconformes con la facilidad con que las personas menores de edad pueden acceder a internet y tener acceso a contenidos inapropiados para su edad**. Siendo esto cierto, también hemos de señalar la dificultad que entraña el establecimiento de medidas limitadoras teniendo en consideración la propia esencia de la red global de comunicaciones en que consiste internet (queja 20/8463).

A lo largo del ejercicio también hemos tramitado quejas en relación con los contenidos emitidos por los distintos canales de televisión, siendo la casuística muy variada: disconformidad con el tratamiento sensacionalista dado por diferentes televisiones al caso de una menor víctima de una agresión (queja 20/6178), disconformidad con la temática de las películas emitidas por un canal de televisión privado en el tramo horario de especial protección para los menores (queja 20/7212), o disconformidad con el contenido de anuncios publicitarios que son emitidos dentro de un canal de televisión privado, el cual está especialmente orientado al público infantil (queja 20/8255 y queja 20/8257).

En todas estas quejas y en otras de contenido similar hemos informado a los interesados acerca de la normativa reguladora de las emisiones televisivas en lo que atañe a personas menores de edad, así como también de los organismos con competencias para tramitar las correspondientes reclamaciones. Tratándose de canales de televisión de ámbito autonómico o local, hacemos especial referencia a las competencias que al respecto ostenta el Consejo Audiovisual de Andalucía.

1.7.2.9. Familias

1.7.2.9.1. Conflictos en el seno de la familia

La dinámica de las relaciones de familia hace que surjan discrepancias entre sus miembros, en ocasiones muy enconadas, que son fuente de conflictos cuyos efectos negativos repercuten también en los niños y niñas que la integran.

El supuesto más extremo es el que provoca la ruptura de relación entre los progenitores, produciéndose dicha ruptura en más ocasiones de las deseables sin acuerdo entre ellos y sin consensuar la relación que en adelante deben tener con los hijos que comparten. Es por ello que, en ausencia de la posibilidad de llegar a un acuerdo razonable, deben dirimir sus diferencias en un juzgado, lo cual a su vez provoca una dinámica de procedimientos judiciales para el reconocimiento de distintos derechos y su ejecución, los más



frecuentes referidos a la guarda y custodia de los menores, pensión alimenticia, y régimen de visitas para el progenitor no custodio y resto de familiares.

En este contexto, las personas afectadas por esta problemática se dirigen a la Institución en solicitud de ayuda para solventar su situación. En ocasiones solicitando que intervengamos en apoyo de la pretensión que vienen sosteniendo en el juzgado, argumentando que el otro progenitor no cuida bien a los hijos, que no satisface sus necesidades afectivas o que no le presta ayuda en los estudios, por lo cual el juzgado debería modificar su decisión sobre régimen de guarda y custodia y/o visitas (queja 20/1287; queja 20/1312; queja 20/1390; queja 20/1743; queja 20/1876; y queja 20/3136).

En otras ocasiones la queja contiene la discrepancia de los progenitores sobre el sometimiento del menor a terapia psicológica (quejas 20/0611, queja 20/1653); sobre el concreto colegio en que han de estar matriculados (queja 20/1493); sobre el cambio de domicilio realizado de forma unilateral por el progenitor que ostenta la custodia (queja 20/1547, queja 20/1281); por desatender el pago de la pensión de alimentos (queja 20/1580); sin que falten tampoco quejas relativas a procedimientos incoados por violencia de género y cómo éstos afectan a la efectividad del derecho de visitas (quejas 20/5247; queja 20/4278; y queja 20/4451).

Todas estas quejas coinciden en tratarse de litigios de derecho privado, sustanciados entre particulares y sin intervención de la administración pública, los cuales en su mayoría han sido planteados ante un juzgado, cuya tramitación se encuentra en curso.

Por este motivo, a salvo de que pudiéramos apreciar la existencia de una demora desproporcionada en la intervención del órgano judicial, en cuyo caso solicitaríamos la colaboración de la fiscalía, hemos de limitarnos a asesorar a los interesados sobre las vías legales de que disponen para la defensa de su pretensión.

En este punto, solemos hacer hincapié en las bondades de la mediación familiar, por tratarse de un procedimiento en el que las partes en conflicto tienen especial protagonismo, pudiendo expresar de forma recíproca opiniones y inquietudes que difícilmente podrían trasladar al órgano judicial. El concurso de profesionales de la mediación familiar, con el empleo de las técnicas y habilidades que le son inherentes, ofrece la posibilidad a las partes en conflicto de alcanzar acuerdos de convivencia que a la postre resultan mucho más sólidos que las soluciones que pudiera ofrecer una resolución judicial, cuyo cumplimiento en el día a día, a falta de acuerdo, hacen que se hayan de repetir hasta el hartazgo las comparecencias en sede judicial.

1.7.2.9.2. Puntos de Encuentros Familiar

En supuestos conflictivos de ruptura de la relación de pareja, los servicios que proporcionan los puntos de encuentro familiar permiten a los juzgados de familia disponer de un entorno estable donde progenitores y familiares puedan hacer efectivo su derecho a relacionarse con el menor, con o sin supervisión profesional, o bien donde efectuar las entregas y recogidas de este sin necesidad de contacto con el otro progenitor, evitando de este modo conflictos indeseados.

Hemos de comenzar el relato de la quejas alusivas al servicio de punto de encuentro familiar (PEF) con una reseña a **una actuación que incoamos, de oficio, estando vigente el estado de alarma por la pandemia COVID-19, al tener conocimiento de la decisión adoptada de cierre de los PEF y consecuente suspensión de sus actividades**.

A tal efecto, nos dirigimos a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, solicitando la información necesaria. En concreto, nos interesaba conocer los criterios tomados en consideración para acordar dicha suspensión de actividades, así como las medidas a adoptar en el supuesto de que se acordase por el Gobierno de la Nación una nueva prórroga del estado de alarma. Por otro lado, le solicitamos información sobre las medidas, disposiciones o acuerdos que se pudieran establecer para la prestación de los mencionados servicios en los supuestos de existencia de violencia de género, en orden a dar cumplimiento a las medidas fijadas por la autoridad judicial.



En respuesta a nuestra petición la Viceconsejería efectuó un relato detallado de las disposiciones acordadas en el marco de la declaración del estado de alarma, ya fuera a nivel estatal o autonómico, haciendo especial alusión a las disposiciones que permitieron recuperar estos servicios, señalando que gracias a una Orden de la Consejería de Salud y Familias, de fecha 14 de mayo de 2020, se procedió a la reapertura de las sedes de los PEF para las intervenciones de entregas y recogidas semanales con pernocta y sin pernocta; posteriormente mediante Orden de la misma consejería, de fecha 15 de junio de 2020, los PEF de la Junta de Andalucía aumentaron sus prestaciones facilitando las visitas familiares en sus instalaciones, bien fueren estas tuteladas o no tuteladas.

Estas intervenciones se realizaron, en todo caso, adaptando los horarios a las necesidades derivadas del cumplimiento de las medidas de sanidad e higiene que la organización del servicio requiriera, y siempre que el cumplimiento de dichas medidas permitieran su realización.

Del estudio del contenido de dicho informe, deducimos, básicamente, que se equiparó el servicio prestado por los PEF al conjunto de servicios complementarios de la Administración de Justicia, gestionados desde la Consejería competente y adjudicados a entidades concertadas. Ello supuso aplicarle un tratamiento análogo a otro tipo de servicios que no fueron considerados de especial prioridad para garantizar su continuidad. Los efectos de esta decisión, más allá de algunas prestaciones complementarias ofrecidas por vía telemática o no presencial, nos fueron trasladados en distintas quejas y contactos que la ciudadanía y colectivos profesionales hicieron hecho llegar a esta Institución desde entonces.

Así las cosas, a pesar de haber recuperado los PEF su actividad, recalcamos a la Consejería los perniciosos efectos que la suspensión de su funcionamiento había provocado en muchas personas, especialmente en las menores de edad, que son especialmente acreedoras de estos delicados servicios, los cuales son requeridos, no lo olvidemos, por la autoridad judicial.

Añadimos también que la repentina decisión de cierre de estos PEF trajo aparejada en algunos casos la permanencia de la custodia del menor con el progenitor que la asumía en ese momento crítico y que se encontró, de manera inesperada, con la desaparición del servicio que garantizaba la suplencia en estas funciones de custodia. Recíprocamente, encontramos al progenitor que aguardaba acudir al Punto de Encuentro Familiar para ejercer su periodo de custodia y dicho servicio fue interrumpido de manera sobrevenida.

El cierre de los PEF también tuvo efectos en la controversia y litigio familiar de fondo, pudiendo acreditar este efectos a través de las variadas quejas recibidas a cargo de estos mismos progenitores, o sus familiares, que reclamaron con auténtica angustia la continuidad de los servicios de los PEF, o medidas alternativas, que permitieran acatar los relevos normalizados en los periodos de guarda y custodia de los menores afectados.

Pero, sobre todo, no nos resistimos a resaltar el significativo papel que este servicio desempeña en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes de alejamiento. Sobre este particular asunto, han sido varios los colectivos que han insistido ante esta Institución para hacernos partícipes de su malestar por la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos menores que permanecían con el progenitor maltratador tras la declaración del estado de alarma, circunstancia que ha sido negada por la Consejería en su informe.

Hechas estas consideraciones, trasladamos a la Consejería nuestra discrepancia por el criterio empleado de considerar los servicios de PEF como no esenciales, cesando temporalmente su actividad, sin que tampoco se hubieran propuesto alternativas suficientes, lo cual, ante el temor de una hipotética evolución de los acontecimientos de la pandemia que llevara a motivar nuevas medidas de confinamiento motivó que solicitáramos de la Consejería un replanteamiento anticipado frente a estas medidas de cierre, a fin de que quedasen mejor garantizadas la continuidad de las funciones de los PEF ante eventualidades futuras derivadas de la evolución de la pandemia. ([Queja 20/2139](#)).



En lo que atañe al contenido de las quejas tramitadas durante el ejercicio, hemos de aludir a un conjunto significativo de ellas que aluden a retrasos en el inicio de sus actuaciones (queja 19/5147, queja 19/6194, queja 20/1395, queja 20/1601, queja 20/5564).

Otro lugar común de las quejas relativas a puntos de encuentro familiar guarda relación con discrepancias con el modo de proceder de los profesionales (queja 20/5505 y queja 20/5987).

1.7.2.9.3. Familias numerosas

En relación con los expedientes administrativos en los que se tramita el reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa **esta institución viene tramitando desde 2010, y más específicamente en los últimos ejercicios, un conjunto significativo de quejas por la excesiva demora que acumulan estos procedimientos**. Para la solución de esta problemática esta Institución emitió en la queja 11/1170 una resolución con distintas Recomendaciones, cuyo cumplimiento efectivo seguimos esperando.

Encontrándonos a la espera de la reglamentación que nos fue anunciada y que vendría a agilizar la tramitación de tales expedientes, unida a la previsión de incremento de efectivos de personal, esta institución siguió dando trámite a un importante volumen de quejas que coincidían en la excesiva demora con que se tramitaban los expedientes. Estas quejas procedían en su inmensa mayoría de las provincias de Sevilla y Málaga, y nos alertaban de que las citadas demoras lejos de minorarse tenían tendencia a incrementarse, llegando en los últimos tiempos a demoras medias superiores a los siete meses, provocando innumerables perjuicios a las familias afectadas al no poder beneficiarse de reducciones o exenciones fiscales, y otros incentivos o bonificaciones previstos tanto por las Administraciones Públicas como por empresas privadas.

Es por ello que iniciamos una investigación de oficio demandando información sobre los avances en la elaboración de la reglamentación anunciada, así como también en relación con la adecuación de los medios personales y materiales en las provincias de Sevilla y Málaga para solventar el importante problema de demoras en la gestión de los expedientes.

La Administración reconoció la situación anómala, señalando a continuación las medidas que en esos momentos se estaban implementando para su solución: elaboración de una nueva reglamentación en la que se incluirán herramientas de modernización de la Comunidad Autónoma e implementación en las Delegaciones de Sevilla y Málaga de una estructura de personal acorde a las nuevas competencias en materia de familias, asignadas a la Consejería de Salud y Familias, sin perjuicio de aprobar un Plan de choque para ayudar en la tramitación de los expedientes demorados.

Esta Defensoría permaneció a la expectativa de que las medidas adoptadas fueran arrojando resultados positivos, resultando previsible una minoración del número de familias en lista de espera y de los tiempos medios de resolución. Lamentablemente, en febrero de 2020, el acuciante problema de los retrasos lejos de minorarse había empeorado, encontrándonos con quejas nuevas en que se hacía referencia a solicitudes sin respuesta con más de nueve meses de espera. E incluso recibímos quejas de otras provincias (Cádiz, Granada) con demoras inferiores pero que superan el plazo máximo de tres meses establecido en la normativa.

Ante ello hubimos de formalizar un Recordatorio de Deberes Legales a la Secretaría General de Familias, de las previsiones establecidas en la Constitución, que concibió la actuación de la Administración Pública inspirada por el principio del servicio a la ciudadanía, y de este modo (art. 103) introdujo el criterio de eficacia en su actuación. También recordamos lo preceptuado en el artículo 20, de la citada Ley 39/2015, en cuanto a la responsabilidad en la tramitación de los expedientes de las unidades administrativas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, y de la obligatoriedad del cumplimiento de términos y plazos establecida en el artículo 29 de la Ley 39/2015, que vincula a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Y en relación a la normativa específica sobre familias numerosas aludimos a lo establecido en los artículos 2.4 y 3.3 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas:



En respuesta al Recordatorio de Deberes Legales, la Secretaría General de Familias informó de las actuaciones para su solución que se resumen en lo siguiente: Aprobación de un nuevo Reglamento, aplicable a Andalucía, que vendrá a agilizar y simplificar los trámites en los procedimientos de reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa. Dicho reglamento (Decreto 172/2020, de 13 de octubre, cuya entrada en vigor será el próximo 23 de enero de 2021); habilitación de nuevos efectivos de personal que refuercen las plantillas de las provincias más afectadas, y contactos con las universidades de Andalucía para que alarguen el plazo de presentación de los justificantes de los títulos de familia numerosa más allá del plazo reglamentariamente establecido ([queja 19/3310](#)).

Como ejemplo de **otras vicisitudes acontecidas en la tramitación de los títulos de familia numerosa**, traemos a colación la denuncia de una ciudadana a la que se le había dejado sin efecto dicho título con el argumento de que no cumplió con el requisito de comunicar su sentencia de divorcio. Ocurría que la sentencia de divorcio se emitió estando en trámite el expediente conducente a la obtención del título de familia numerosa -el divorcio se produce incluso un mes antes de que se emitiera la resolución declarativa de la condición de familia numerosa-, lo cual, por constituir una infracción del ordenamiento jurídico (artículo 8.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) conlleva un evidente vicio de anulabilidad del mencionado título de familia numerosa.

Tras analizar pormenorizadamente las circunstancias que acontecían en este caso, formulamos una Recomendación a la Delegación de Salud y Familias de Cádiz para que se incoase un expediente administrativo para dar respuesta a la solicitud presentada por la interesada para que fuesen subsanados los defectos existentes en su título de familia numerosa, con un pronunciamiento expreso sobre la conversión del título, declarando su validez y efectos para los miembros de la familia que desde un principio reunieron los requisitos para ello ([queja 19/0980](#)).

1.7.2.9.4. Ayudas económicas a las familias

Además de las políticas públicas relativas a familias numerosas, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene establecidas otras líneas de actuación para compensar el nivel de renta de las familias que han de asumir los gastos de un parto múltiple o el nacimiento de un tercer hijo, cuando los hermanos de este todavía tienen edades inferiores a los tres años.

En ejercicios anteriores esta institución tuvo que intervenir ante la demora con que se tramitaban estas ayudas, acumulando retrasos de hasta cuatro años, todo ello con el argumento de no disponer de crédito presupuestario para dicha finalidad. Y en ocasiones, estas demoras provocan situaciones injustas para los propios ciudadanos.

Tal es el caso de una persona que presentó solicitud de ayuda económica por el nacimiento de dos de sus hijos por parto múltiple en mayo 2016, y que no fue hasta febrero de 2019 cuando le fue notificado el reconocimiento de una sola de las tres anualidades a las que tendría derecho, todo ello con el argumento de que no había aportado documentación que le fue requerida en julio de 2018, por lo que quedó extinguido el derecho a percibir estas dos anualidades (2017 y 2018).

Del análisis de los hechos hemos de resaltar, en primer lugar, que el expediente en cuestión demoró su resolución dos años y siete meses, siendo así que la Orden reguladora de dichas ayudas (Orden de la Consejería de Asuntos Sociales, de 6 de mayo de 2002) preveía en su artículo 12 que la resolución conclusiva del expediente fuese emitida en el plazo de un mes, contado desde la presentación de la solicitud, que dicha resolución fuese motivada, y que se notificara a continuación al interesado.

Por tanto, hemos de censurar como principal incumplidora de las normas de procedimiento a la propia Administración tramitadora del procedimiento administrativo conducente a la concesión de la ayuda económica. Pero, además, si la tramitación de la solicitud quedó suspendida durante años en espera de que se habilitaran créditos presupuestarios idóneos para hacer frente al compromiso económico que conlleva, no puede extrañar que las personas implicadas permanecieran ajenas a posibles notificaciones sobre estos expedientes, en la creencia, justa y proporcionada, de que la documentación que aportaron en su momento era la correcta.



Tras valorar las circunstancias acontecidas en este caso, hemos dirigido una Recomendación a la Delegación Territorial de Salud y Familias de Sevilla para que inicie un procedimiento de revisión de oficio de la resolución extintiva de las anualidades de ayuda por parto múltiple correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018 formuladas por la persona que promueve la queja, y que, en su virtud, se proceda a su reconocimiento y abono tras recabar de la Agencia Tributaria o del interesado la documentación que fuese necesaria.

Dicha recomendación no ha sido aceptada por la citada Delegación por lo que se encuentra en trámite de ser elevada ante la Secretaría General de Familias (queja 19/2925).

1.7.3. Actuaciones de oficio, Colaboración de las Administraciones y Resoluciones

1.7.3.1. Actuaciones de oficio

Las quejas de oficio que se han iniciado en este ejercicio de 2020 en materia de Infancia y Adolescencia han sido las siguientes:

- **Queja 20/0357**, ante la Dirección General de Infancia y Conciliación, relativa al elevado porcentaje de menores migrantes no acompañados que abandonan un centro de protección ubicado en Corteconcepción (Huelva).
- Queja 20/1105, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Écija, dando traslado de una denuncia anónima por posible abandono y maltrato de un menor en Écija (Sevilla).
- **Queja 20/1107**, ante el Ayuntamiento de la Puerta de Segura (Jaén), relativa a la denuncia por el fomento del uso por menores de edad de material pirotécnico en las Fiestas de Puerta del Segura(.)
- Queja 20/1108, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Villaverde del Río (Sevilla), dando traslado de una denuncia por la posible situación de riesgo de dos hermanas, menores de edad, residentes en dicho municipio.
- **Queja 20/1291**, ante la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla, relativa a la posible repercusión en el centro para menores migrantes no acompañados ubicados en el barrio de la Macarena (Sevilla) de las manifestaciones xenófobas realizadas por vecinos y después en un acto electoral organizado por una formación política.
- Queja 20/1915, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Alozaina (Málaga), dando traslado de la denuncia sobre el comportamiento violento y vejatorio de una madre con su hija menor de edad.
- **Queja 20/2139**, ante la Delegación General de Justicia Juvenil , relativa al impacto de la suspensión del servicio de los Puntos de Encuentro Familiar tras la decretación del Estado de alarma para frenar la propagación de la Covid-19.
- Queja 20/2311, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Conil de la Frontera (Cádiz), dando traslado de la posible situación de riesgo de una menor que convive con familia drogodependiente.
- Queja 20/2419, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Coín (Málaga), dando traslado de una denuncia sobre la posible situación de riesgo de una menor.
- Queja 20/2420, ante los Servicios Sociales del Ayuntamiento de Pinos Puente (Granada), dando traslado de una denuncia anónima sobre posibles abusos sexuales a una menor residente en dicho municipio.
- **Queja 20/2499**, ante la Dirección General de Infancia y Conciliación, relativa a la suspensión de visitas a menores tutelados en centros de protección y en acogimiento familiar como consecuencia del Estado de alarma decretado por la Covid-19.