

los servicios sociales comunitarios y equipo básico de atención primaria (queja 14/4065).

### 3.1.2.9. Menores en el Sistema de Protección

Hace unos años se inició un proceso consensuado entre las distintas fuerzas políticas para modificar el sistema de protección de las personas menores de edad. Este importante proyecto ha visto la luz finalmente en 2015 con la aprobación de

*Hace unos años se inició un proceso consensuado para modificar el sistema de protección de las personas menores de edad, que ha visto la luz finalmente en 2015 con la aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y de la Ley 26/2015, de 28 de julio.*

la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

Afecta a una veintena de leyes más en todo aquello que se refiere a asuntos de menores, entre ellas la Ley de Enjuiciamiento Civil, la Ley Orgánica del Poder Judicial, La Ley de los derechos y libertades de los extranjeros en España, o la Ley Orgánica contra la violencia de género.

Ambas normas realizan una profunda reforma de dicho sistema y

Estos sustanciales cambios se han extendido a uno de los pilares angulares del sistema de protección a la infancia: el interés superior del menor. Un concepto jurídico indeterminado que ha sido objeto de debate y de distintas interpretaciones con el objetivo último de asegurar el completo y efectivo ejercicio de todos los derechos y el desarrollo integral del niño o niña.

La nueva Ley define el interés superior del menor con un triple contenido. El primero de ellos como derecho a que cuando se adopte una medida que concierne al niño o niña sus intereses hayan sido evaluados y, en el caso de que existan intereses de otras personas, se hayan ponderado ambos a la hora de adoptar una solución. También como principio general de carácter interpretativo, de manera que ante posibles interpretaciones, se elegirá siempre la que corresponda a los intereses del niño. Y finalmente como norma de procedimiento con todas las garantías, para que en caso de que dicho procedimiento vulnere el derecho, se pueda solicitar el amparo de los tribunales de justicia.

A partir de ahora son muchos los retos a los que se han de enfrentar las Administraciones públicas, los profesionales y los agentes sociales que en el desempeño de sus cometidos y labores deben aplicar el contenido y los principios de las nuevas normas, e incluso el Parlamento de Andalucía que tiene la misión de adaptar la vigente Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía a las novedades introducidas por la señalada reforma.

### **a) Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa.**

En materia de protección de menores se distinguen dos estadios de intervención administrativa bien diferenciados. El primero de ellos se produce ante situaciones consideradas de riesgo, en los que la posible actuación es preventiva o reparadora de la situación en que se encuentre la familia y el menor. El siguiente estadio de intervención se produce cuando es necesario retirar al menor del entorno en el que se encuentra, asumiendo su tutela.

*Son muchos los retos a los que se han de enfrentar las Administraciones públicas, los profesionales y los agentes sociales que en el desempeño de sus cometidos y labores deben aplicar el contenido y los principios de las nuevas normas, e incluso el Parlamento de Andalucía que tiene la misión de adaptar la vigente Ley 1/1998.*

Para que se produzca esta asunción de tutela resulta necesaria la previa declaración de la situación administrativa de desamparo del menor, lo cual faculta a la Administración para decidir medidas en su protección y supremo interés.

En este contexto se producen diversas incidencias que se traducen en quejas ante esta Institución, muchas de las cuales simplemente trasladan la disconformidad con dicha decisión por considerarla errónea, injusta o no acertada, tal como la denuncia presentada por una familia de etnia gitana, procedente de Rumanía. Decían sentirse indefensos ante la decisión adoptada por Protección de Menores que suponía la retirada de la custodia de sus 4 hijos para internarlos en un centro residencial. Manifestaban desconocer los motivos de dicha actuación y solicitaban ayuda de esta Institución para defender sus derechos (queja 15/3566).

Asimismo en la petición de una ciudadana que solicitaba nuestra intervención en el expediente de desamparo incoado sobre sus hijos. Nos decía que los hechos que justificaban la actuación de la Administración eran inciertos y que

todo obedecía a la manipulación de su hija por parte de algunos familiares que pretendían asumir su custodia. Sin embargo, tras analizar la queja comprobamos la pertinencia de la intervención de la Administración. Se habían constatado indicios que acreditaban el desamparo de los menores: abandono de los cuidados del pequeño en su hermana, higiene y alimentación deficitaria, e indicios de abusos sexuales a la menor (queja 15/3542).

Destacamos también en este ámbito el oficio procedente del Sindic de Greuges de Cataluña mediante el que se nos da traslado de una queja presentada ante dicha institución, en disconformidad con la actuaciones realizadas por la Junta de Andalucía en protección de sus hijos, siendo así que una de ellas residía junto con familia extensa en la Comunidad Autónoma de Cataluña.

A este respecto, hemos de remitirnos a anteriores actuaciones de esta institución del año 2013 que iniciamos tras la comparecencia en nuestras oficinas de la interesada acompañada de la presidenta de la asociación comprometida en la defensa de derechos de la ciudadanía, aludiendo a la desesperada situación en que se encontraba por el largo tiempo que llevaba sin tener ningún contacto con sus hijos, deteriorándose con ello los vínculos afectivos familiares.

*Los comportamientos violentos en las relaciones familiares tienen indudable incidencia en los menores, máxime si dicho comportamiento responde a conductas de violencia machista en que los menores son también víctimas principales.*

En nuestra investigación pudimos conocer los diferentes litigios judiciales que mantenía con la Junta de Andalucía en disconformidad con el desamparo y asunción de la tutela de sus hijos. Las diferentes resoluciones emitidas por la Junta de Andalucía en protección de los menores fueron ratificadas en primera instancia, y posteriormente

en vía de recurso ante los diferentes Juzgados y Tribunales que intervinieron en el caso (queja 15/2392).

Por otro lado, es indiscutible que los comportamientos violentos en las relaciones familiares tienen indudable incidencia en los menores, máxime si dicho comportamiento responde a conductas de violencia machista en que los menores son también víctimas principales.

En esta situación se encontraba una familia inmigrante procedente de Rumanía. Tras el fallecimiento de la madre víctima de violencia de género, sus hijos

hubieron de ser tutelados por la Junta de Andalucía y se encontraban internos en un centro de protección de menores (queja 14/5917).

También recibimos quejas de padres que se muestran disconformes con la aplicación de la legislación de protección a la mujer en supuestos de violencia de género. En estas quejas suele ser habitual el alegato de indefensión ante los efectos de una denuncia que consideran infundada.

Así ocurrió con la denuncia de un ciudadano que nos decía que la policía le había retirado la custodia de su hijo, sin aportarle mayores explicaciones, todo ello, al parecer, en relación con un procedimiento derivado de una denuncia por malos tratos hacia su mujer.

Entre la documentación que adjuntaba a su queja incluía la notificación que le hicieron de la resolución provisional de desamparo del menor e incoación de un expediente de desamparo ordinario. Dicha declaración provisional de desamparo estaba motivada por un incidente de violencia contra su pareja que requirió de la intervención de la policía el día que se produjo la retirada del menor. A lo expuesto se añadían los antecedentes de ambos progenitores, padre y madre, de drogadicción, otras carencias sociales, así como expedientes de protección de menores anteriormente tramitados que motivaron la retirada de custodia de otros hijos, tanto suyos como de su pareja.

En su carta negaba que tales indicios fuesen ciertos, alegando que sus circunstancias socio familiares habían mejorado desde que convivía con su actual pareja y madre de su hijo, tratándose el incidente relatado por la policía de una simple discusión de pareja, y careciendo por tanto de motivos la Administración para seguir tutelando al menor.

En respuesta informamos al interesado que la intervención protectora sobre su hijo era congruente con las previsiones del Decreto 42/2002, de 12 de febrero, sobre el Régimen de Desamparo, Tutela y Guarda. La finalidad de la resolución provisional de desamparo es preservar a su hijo de toda posible situación de riesgo que pudiera comprometer sus derechos y bienestar e influir negativamente en su crecimiento y desarrollo evolutivo. No obstante, el carácter de provisionalidad de dicha medida implica que la propia Administración haya incoado a continuación un expediente para recabar todos los datos posibles relacionados con el asunto y que tanto él como la madre cuenten con la posibilidad de aportar al expediente cuantos datos disponga, así como efectuar las alegaciones que estime convenientes en su defensa (queja 14/5199).

Resulta de interés destacar asimismo la denuncia de los abuelos maternos de unos menores relatando cómo su hija, madre de los menores, había sido víctima recurrente de violencia de género por parte del padre, aunque ésta siempre retiraba las denuncias contra él y retomaba la convivencia. Tales hechos los denunciaron en el Servicio de Protección de Menores de Sevilla en el año 2010, cuando aún no había nacido la menor de sus nietas y en el Servicio de Protección de Menores les informan que solicitarían la intervención de los servicios sociales para que efectuasen un seguimiento de la situación de la familia y la posible situación de riesgo de los menores.

*Una vez que la Administración ha asumido la tutela de alguna persona menor de edad, lo congruente es procurar la solución de los motivos que determinaron dicha decisión, realizando actuaciones tendentes a lograr la vuelta del menor con su familia.*

Nos decían que a pesar de ello la situación seguía igual, de tal modo que las niñas habían vivido con ellos, sus abuelos, la mayor parte del tiempo, con muy escasos contactos con el padre. Su hija, la madre de las menores, se ha trasladado a vivir con ellos en algunas ocasiones tras sufrir agresiones por parte del padre. Las niñas se

ven muy afectadas por esta situación y lo traducen en conductas disruptivas, sobre todo una de ellas, que está manifestando trastornos de conducta con episodios de agresividad en el colegio y con sus familiares.

La última vez que su hija se fue con ellos aconteció en diciembre de 2013. Le ayudaron para que alquilase un piso cerca de su domicilio pero pasado un tiempo retomó la convivencia con el padre de sus hijas conviviendo los 2 en dicho piso. Y en estas, el pasado 9 de junio la madre decidió llevarse por la fuerza a sus hijas del domicilio de sus padres (abuelos maternos) y desde entonces éstos dependen del cuidado que sus padres les pudieran proporcionar, en la caótica y precaria situación que describen.

Por todo ello presentaron sendas denuncias tanto en la Fiscalía como ante el Servicio de Protección de Menores de Sevilla, ofreciéndose también ante Protección de Menores como familia extensa para el supuesto de que se decidiese formalizar algún acogimiento familiar de las niñas (queja 14/3016).

Una vez que la Administración ha asumido la tutela de alguna persona menor de edad, lo congruente es procurar la solución de los motivos que determinaron dicha decisión, realizando actuaciones tendentes a lograr la vuelta del menor

con su familia. Este hecho no siempre es posible por la irreversibilidad de la situación familiar tras haber intentado de forma decidida diversas estrategias para solventarla, pero lo que resulta inexcusable es precisamente dicho trabajo de recuperación y que la primera opción siempre sea la vuelta del menor con su familia.

*Las medidas protectoras no han de prologarse en el tiempo más allá de lo suficiente para garantizar la integridad de los derechos de la menor.*

Como ejemplo de lo señalado traemos a colación la petición de la madre de una menor declarada en desamparo que se mostraba impotente ante lo que consideraba injusta actuación de los poderes

públicos en su caso. Nos decía que aunque no compartía las sentencias que en primera instancia y posteriormente en apelación ratificaron la declaración de desamparo, no podía hacer más que acatarlas. Pero a continuación se quejaba de que el Ente Público de Protección de Menores no hiciera lo propio toda vez que en dichas resoluciones judiciales se recalca el afecto existente entre madre e hija y se aventuraba una próxima reunificación familiar tras un previo trabajo social con la madre que le ayudara a superar los inconvenientes que motivaron las medidas de protección sobre su hija.

Para el análisis de la queja partimos del hecho de que todas las medidas de protección fueron confirmadas mediante resoluciones judiciales en primera instancia y en apelación, encontrándose por tanto suficientemente justificadas y siendo proporcionadas al fin pretendido que no es otro que garantizar el bienestar e interés superior de la menor. Ahora bien, se ha de tener presente que dichas medidas protectoras no han de prologarse en el tiempo más allá de lo suficiente para garantizar la integridad de los derechos de la menor, siendo exigible a la Administración una actuación diligente para comprobar la evolución de la madre en el sentido señalado en las resoluciones judiciales antes aludidas, esto es, para comprobar un cambio de actitud respecto de la madre en la relación con su hija y que su situación personal y social hace posible un proceso progresivo de reintegración de la menor junto con ella.

Por dicho motivo no podíamos compartir el hecho de que la Administración no hubiera solicitado aún la intervención del equipo de tratamiento familiar, ni de los servicios sociales de zona, por lo que difícilmente podría tener noticias de su evolución ni se había iniciado ningún trabajo social para allanar el camino hacia una futura reunificación familiar. Tampoco se había modificado el régimen de visitas a la menor, sin que se hubieran atendido ninguna las peticiones que en

tal sentido presentó la madre. Así pues, formulamos una recomendación para que en congruencia con lo establecido en las sentencias de primera instancia y de apelación, confirmatorias de la resolución de desamparo, se recabase la colaboración de los servicios sociales comunitarios y/o del equipo de tratamiento familiar para iniciar un trabajo social con la madre que permitiera acreditar un cambio de actitud respecto de la relación con su hija, todo ello con vistas a una previsible y deseada reunificación familiar, [queja 15/0351](#) y [queja 15/1939](#).

### **b) Medidas de protección: acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones.**

En materia de acogimiento residencial debemos comenzar por destacar las actuaciones de supervisión de funcionamiento del centro de acogida inmediata “Villa Elvira”, a fin de comprobar que su organización y funcionamiento respondía a dos principios básicos; de un lado, que se procurase la mejor calidad técnica en la atención, referida tanto a recursos humanos como materiales y, de otro, que su dinámica de funcionamiento tuviese la mayor semejanza posibles al modelo de un hogar familiar.

Culminamos nuestras actuaciones en dicha queja con el dictado de una recomendación para que se procurase en el centro un clima de convivencia amigable que redujera los incidentes violentos a supuestos excepcionales [queja 14/4454](#).

También hemos de destacar las actuaciones iniciadas tras tener conocimiento por noticias publicadas en distintos medios de comunicación de Andalucía del incendio ocurrido en el mes de febrero en un centro residencial de protección de menores de Sevilla capital. Según las crónicas periodísticas, la humareda provocada por el incendio afectó a uno de los menores y a un educador, siendo preciso su traslado a urgencias del hospital. Al parecer, el incendio tuvo su origen en la cocina y pudo ser sofocado gracias a la rápida intervención del servicio de bomberos, sin que aparentemente se produjeran excesivos daños en el inmueble.

El mencionado suceso tiene especial interés para esta Institución por cuanto hubiera podido afectar a los menores alojados en el mencionado centro, sobre quienes la Administración ha de ejercer los deberes inherentes a su tutela o guarda. Así pues, tras solicitar la emisión de un informe sobre lo sucedido a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla, pudimos constatar que el incendio fue provocado por un incidente fortuito, ajeno al

*Una de las cuestiones que más controversia provoca relacionada con la estancia de menores en centros de protección es la relativa al ejercicio del régimen de visitas reconocido a los familiares.*

normal funcionamiento del centro residencial. Uno de los menores precisó ser trasladado a un centro hospitalario para que fuese evaluado el cuadro de ansiedad que presentaba, siendo dado de alta a continuación sin ninguna reseña significativa.

En cuanto a la reacción de los responsables del centro tras conocer el incidente, en el informe se indica que de forma inmediata se cumplió con el protocolo de autoprotección en casos de emergencia. A los pocos días del incidente se repuso el mobiliario y enseres dañados, procediendo a reparar los desperfectos en las instalaciones. También se cumplieron las indicaciones dadas por los inspectores de servicios sociales que se desplazaron al lugar de los hechos (queja 15/945).

Una de las cuestiones que más controversia provoca relacionada con la estancia de menores en centros de protección es la relativa al ejercicio del régimen de visitas reconocido a los familiares.

Así en la queja 15/4005 la madre de unos menores nos trasladaba su protesta por el hecho de que no se le hubiera notificado con suficiente antelación el cambio de centro de sus hijos, siendo así que se enteró del mismo cuando acudió para ejercer su derecho de visitas. El Ente Público de Protección respondió a esta queja asumiendo que, efectivamente, la resolución le fue notificada a la interesada días después de la fecha prevista para la visita, aunque este retraso en la notificación se achacaba, al menos en parte, a circunstancias ajenas al trámite administrativo en la Delegación Territorial. En cualquier caso, fuimos informados del inmediato señalamiento de una nueva fecha para que la interesada pudiera ejercer su derecho de visitas, comunicando esta incidencia tanto por escrito como por vía telefónica.

En no pocas ocasiones son los abuelos los que se dirigen a nosotros interesándose por ejercer el derecho de visitas a sus nietos, tutelados por la Administración. De este modo, en la queja 14/3693 el interesado se lamentaba de no haber recibido aún contestación a la solicitud que formuló en tal sentido. Nos decía que su nieta, aún encontrándose cercana la fecha para su mayoría de edad, todavía estaba tutelada por la Junta de Andalucía e interna en un centro de protección de menores. Junto con su solicitud había acompañado un informe

médico y social sobre la idoneidad y conveniencia de las visitas, que proporcionarían un acercamiento a su familia biológica y posibilitarían una mejor inserción familiar, social y educativa.

Una de las situaciones que conlleva gran repercusión en la vida ordinaria de los centros es la relativa a los abandonos voluntarios (fugas) de los menores internos en los centros. La casuística que se produce es muy variada y a título de ejemplo citaremos las actuaciones que iniciamos a instancias de la madre de una menor interna en un centro de protección de menores para denunciar que hacía días que su hija había abandonado sin autorización el centro en el que estaba internada y que nadie les había informado de dicha fuga ni de las actuaciones que estaban realizando para localizarla.

Desde el Ente Público de Protección en Jaén fuimos informados de la inmediata interposición por parte de la dirección del centro de la correspondiente denuncia y de la rápida localización de la menor: las causas por las que no se comunicó formalmente a los padres la fuga y regreso de su hija obedecieron, en primer lugar, al corto espacio de tiempo que la menor estuvo fugada, que no llegó a las 24 horas establecidas en el artículo 31 del Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, de Acogimiento Residencial de Menores, para que exista la obligación de comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y en segundo lugar, el hecho de que cuando la menor fue trasladada nuevamente al centro por miembros de la Guardia Civil, éstos informaron que los padres estaban al corriente ya que fueron ellos mismos los que alertaron de que la menor se encontraba en esa localidad.

También pudimos constatar que durante el tiempo de estancia de la menor en el centro la intervención, tanto educativa como psicológica y social, obtuvo resultados positivos, habiendo mejorado su comportamiento. Además, los sucesivos encuentros y visitas supervisadas con los padres propiciaron un acercamiento y cambio de actitud entre ellos, apreciándose una mejora significativa en sus relaciones. A los padres se les proporcionaron pautas educativas para que las utilizaran con su hija. Además, se comprometieron a recibir la ayuda del equipo de tratamiento familiar de su zona. Valoradas las circunstancias del caso se acordó la reintegración de la menor al domicilio familiar con seguimiento de su situación por los servicios sociales de zona (queja 15/5410).

Pero no siempre los datos que obtenemos de nuestra intervención arrojan un resultado favorable a quienes nos presentan su reclamación. Así en la queja

15/2431 la interesada solicitaba nuestra intervención para que comprobásemos la situación en que se encontraba su hija, tutelada por la Junta de Andalucía e interna en un centro de protección. Nos adjuntaba copia de una comparecencia que efectuó ante la comandancia de la Guardia Civil para alertar sobre el posible abandono de la menor del centro en el que estaba internada y la posible situación de riesgo en que pudiera encontrarse.

Tras interesarnos por la situación de la menor pudimos conocer que la intervención del Ente Público de Protección se veía condicionada por la actitud de la madre, que sin llegar a reconocer los motivos que dieron lugar a la medida de protección (declaración de desamparo, con indicios de abusos sexuales por parte del abuelo), hacía llegar a su hija adolescente mensajes ilusorios y contradictorios, y que a la postre dificultaban y ralentizaban los efectos del trabajo psicológico y social que se venía realizando con ella.

Consideramos de interés informar de la conclusión de nuestras actuaciones en la queja 13/2837 que iniciamos, de oficio, para evaluar la actuación del Ente Público de Protección de Menores en relación con una adolescente, declarada en desamparo y tutelada por la Junta de Andalucía. La citada menor permanecía fugada del centro de protección en el que residía y pudimos saber que se encontraba embarazada y vivía junto con su pareja en una vivienda ubicada en una parcela rústica alejada del casco urbano de una localidad de la provincia de Sevilla.

Habida cuenta la situación de riesgo grave en que se encontraba la menor decidimos emprender una actuación en defensa de sus derechos. A tales efectos solicitamos del Ente Público de Protección que nos fuese remitido un informe comprensivo de las actuaciones que se hubieran realizado por parte de la Administración que ejerce su tutela conducentes a su localización y garantizar su protección. En respuesta a nuestro requerimiento nos fue remitido un informe que concluía que desde todos los ámbitos -sanitarios, servicios sociales comunitarios y de protección de menores- con los que la menor se relacionaba se la venía instando a ingresar en un centro pero siempre se había negado. Sin embargo, la situación cambia cuando gracias a la intervención de los servicios sociales comunitarios se logra convencer a la menor para ingresar en un centro, quedando ese mismo día ingresada en un centro de acogida inmediata, estando programado su ingreso en el centro residencial básico adecuado a sus circunstancias personales.

En esta tesitura valoramos que la situación de riesgo de la menor se encontraba en vías de solución. No obstante, a finales de ese año la adolescente protagonizó

una nueva fuga del centro de protección donde venía residiendo, regresando con la persona adulta con la que convivía a pesar de encontrarse en un muy avanzado estado de gestación.

La situación expuesta nos condujo a remarcar el especial estatus jurídico en el que se encontraba la menor, tutelada por la Administración tras su situación de desamparo, así como la especial vulnerabilidad que conllevaba el hecho de que a pesar de su edad (aún no había cumplido los 17 años) se encontrase a punto de dar a luz, sin que quedase garantizada la necesaria prevención sobre el nasciturus en cuanto al control del embarazo y los cuidados que requeriría el recién nacido. En consecuencia, interesamos de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Sevilla la emisión de un nuevo informe comprensivo de las actuaciones realizadas para garantizar la integridad de los derechos de la menor y de su futuro hijo.

Los sucesivos informes que recibimos venían a remarcar las dificultades de adaptación de la menor a la vida en el centro, siendo así que se tenía intención de proponer su ingreso en un centro específico para el abordaje de trastornos de conducta. También fuimos informados del nombramiento de un defensor judicial para el hijo de la menor, al existir un posible conflicto de intereses.

Como conclusión podemos extraer que las medidas de protección decididas por el Ente Público se habían visto condicionadas por la pertinaz actitud de rechazo de la menor, que había protagonizado sucesivos abandonos de centro y requerido de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para su localización y retorno a dichos recursos residenciales. De igual modo, los seguimientos y medidas educativas empleadas no obtuvieron resultados ante su voluntad por convivir con una persona adulta de la que tuvo un hijo, actualmente tutelado por la Administración ante la vida desordenada de la madre.

Para valorar las actuaciones desarrolladas por la Administración hemos de tener presente la dificultad del abordaje de los problemas conductuales de las personas en edad adolescente, que requieren de especial dedicación y constancia para alcanzar compromisos sobre la base del acuerdo y la confianza mutua, mucho más que por la vía de la imposición. Por dicho motivo, y al existir un pronóstico desfavorable a la reinserción familiar, se propuso para el recién nacido una medida de acogimiento familiar preadoptivo, siendo notificadas ambas decisiones tanto a la madre como al defensor judicial nombrado para defender de forma diferenciada y contradictoria los derechos e intereses del menor.

Por lo que se refiere a la medida de acogimiento familiar destacamos la queja en la que el tío paterno de una menor tutelada por la Administración e interna en un centro residencial de protección de menores junto con un hermano -este último de distinto padre- se había ofrecido para tenerlos acogidos a ambos y con ello evitar su institucionalización en un centro residencial. Su ofrecimiento fue desestimado por la Administración, prefiriendo confiar la guarda y custodia de ambos hermanos a una familia ajena, en la modalidad de acogimiento familiar permanente.

Tras analizar los hechos, apreciamos que era congruente con el interés superior de la menor la necesidad de que su vida transcurriese en el seno de una familia y no interna en un centro, y que a su vez dicho acogimiento familiar fuese estable, evitando incertidumbre por su futuro y permitiendo que la relación con esa familia les condujese a fraguar unos lazos afectivos beneficiosos y duraderos. Es por ello que, partiendo de los elementos fácticos que consideraba contrastados la Administración, estimamos correcta su decisión de constituir un acogimiento permanente en familia ajena, al quedar descartada la posibilidad de acogimiento en familia extensa por motivos fundados.

No obstante, y toda vez que la familia también aducía no haber recibido ninguna notificación de una resolución desestimatoria de su petición, formulamos una recomendación para que en aquellos supuestos en que tras analizar la situación de un menor tutelado se adoptase el criterio de desestimar su acogimiento en familia extensa, se ofrezca al familiar que hubiera solicitado acoger al menor la posibilidad de efectuar alegaciones con anterioridad a adoptar dicha decisión y que, con posterioridad, de mantenerse el mismo criterio, se emitiera de forma expresa una resolución suficientemente fundada, notificando ésta con todas las garantías establecidas en la normativa reguladora del procedimiento administrativo [queja 14/0478](#).

También abordamos la problemática ocasionada por un acogimiento de hecho de larga duración. Como muestra señalamos la queja de una familia de acogida que tuvieron a la niña de forma ininterrumpida desde que tenía meses de vida hasta que, cuando ya cumplió los 8 años de edad, la madre decidió llevársela consigo sin dar después razón de su paradero ni aportar ninguna noticia sobre el estado en que pudiera encontrarse.

El asunto era especialmente complicado por tratarse de una menor inmigrante, de nacionalidad nigeriana, a cuya madre venía ayudando de forma altruista esta familia, apoyándola en todo cuanto estaba en sus manos para la crianza y edu-

*A lo largo del año 2015 tramitamos diversas cuestiones relacionadas con la prestación económica asociada al acogimiento familiar de menores.*

y sólo cuando las divergencias entre la madre y la familia acogedora se hicieron más evidentes emprendió actuaciones para salvaguardar la situación de la menor, las cuales finalmente no pudieron materializarse.

Tras el trámite de la queja, y analizar las diversas circunstancias que concurrían en el caso formulamos una recomendación para que en supuestos como el presente se actúe con diligencia y eficacia en protección de los derechos e interés superior del menor, confiriendo estabilidad y protección jurídica a la relación con su familia de acogida, en situación provisional de guarda de hecho [\*\*queja 14/0903\*\*](#).

A lo largo del año 2015 tramitamos diversas cuestiones relacionadas con la prestación económica asociada al acogimiento familiar de menores. Una de ellas se inició tras hacernos eco de noticias publicadas en distintos medios de comunicación de Andalucía que aludían a retrasos en los pagos correspondientes a las ayudas económicas para compensar los gastos derivados del acogimiento familiar de menores.

Dichas ayudas económicas se conceden conforme a la Orden de la Consejería de Igualdad y Bienestar Social, de 11 de febrero de 2004, que regula las prestaciones económicas a familias acogedoras de menores. El importe que recibe la familia de acogida intenta compensar el posible desequilibrio en la economía familiar derivado de las obligaciones que conlleva la guarda de la persona menor de edad, esto es, velar por ella, tenerla en su compañía, alimentarla, educarla y procurarle una formación integral. Si dicha circunstancia se diera en una familia que tuviera una situación económica de partida delicada el retraso en el abono de dichas ayudas podría incluso comprometer el buen desempeño de las atenciones inherentes al acogimiento familiar.

Los aludidos retrasos en los pagos afectaban a diversas provincias de Andalucía y se venían produciendo desde principios de 2015. Al quebranto económico que ello supone se añadía la falta de información sobre los motivos de dicha demora, así como respecto de las medidas adoptadas para su solución.

Así pues incoamos, de oficio, un expediente de queja, a cuya tramitación acumulamos las quejas particulares que respecto de esta cuestión fuimos recibiendo. En el informe que nos fue remitido por la Dirección General de Infancia y Familia se reconocía la existencia de dichos retrasos aunque precisando que los mismos habían venido motivados por dificultades técnicas derivadas de la puesta en funcionamiento de una nueva aplicación informática para la gestión de la contabilidad de pagos a terceros. El informe recalca que la Consejería, consciente del problema, había venido realizando actuaciones en coordinación con la Consejería de Hacienda para priorizar los pagos correspondientes a dichas compensaciones económicas por el acogimiento familiar de menores. Y que al mismo tiempo se había procurado mantener informadas a las familias acogedoras sobre la incidencia de dicho problema y las medidas implementadas para su solución.

Toda vez que desde la fecha de la recepción del informe no tuvimos noticias de que se hubieran producido nuevos retrasos en los pagos correspondientes a dichas ayudas, apreciamos que el problema planteado se encontraba en vías de solución por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones en el expediente [queja 15/1253](#).

En lo referente a la adopción nacional abordamos en la [queja 14/1425](#) la problemática de la relación entre familia biológica y menor adoptado. El asunto vino planteado por un persona que siendo adolescente, mientras estuvo tutelada por la Junta de Andalucía se quedó embarazada y dio a luz a una niña, la cual fue dada en adopción. Al haber alcanzado su hija biológica la mayoría de edad se había dirigido a la correspondiente Delegación Territorial solicitando su intermediación para que se pusiesen en contacto con la que fue su hija biológica, para que ésta pudiera decidir si deseaba mantener algún contacto con ella.

*Consideramos viable y ajustada a derecho una interpretación de la normativa que permitiese que a instancias de la familia biológica posibilitara a la Administración contactar con la persona adoptada o su familia adoptiva para realizar el ofrecimiento de mediación sin revelar en ningún caso la identidad de esta familia.*

La respuesta que recibió fue que el derecho a conocer los orígenes familiares sólo lo ostenta la persona adoptada, y que en consecuencia el servicio de mediación en la búsqueda de orígenes sólo actúa a instancias de la persona adoptada o de su familia adoptiva, pero nunca a instancias de la familia biológica puesto que no es titular de dicho derecho.

Por nuestra parte, consideramos viable y ajustada a derecho una interpretación de la normativa que permitiese que a instancias de la familia biológica posibilitara a la Administración contactar con la persona adoptada o su familia adoptiva para realizar el ofrecimiento de mediación sin revelar en ninguna caso la identidad de esta familia ni mucho menos sus datos de contacto. Sólo en el supuesto de que se aceptase el ofrecimiento de mediación se iniciarían las actuaciones para propiciar dicho contacto, sin que previamente se hubieran revelado los datos personales sobre los que existe el deber de reserva. En consecuencia formulamos una recomendación en dicho sentido.

También en el año 2015 hemos abordado la demora que acumulaba la tramitación de expedientes relacionados con la adopción nacional en la provincia de Huelva. Esta situación impedía a las familias solicitantes de adopción de dicha provincia obtener la pertinente declaración de idoneidad y por tanto recibían un trato discriminatorio respecto de los solicitantes de adopción de otras provincias de Andalucía.

Tras analizar la queja reflexionamos en torno a la anomalía que supone el silencio administrativo, a lo cual se han de añadir los perjuicios que conlleva cuando afecta a procedimientos relativos a protección de menores, en los cuales el tiempo siempre juega en contra de los intereses tanto de las personas afectadas –en este caso candidatas a un procedimiento de adopción–, como sobre todo, en

*Los procedimientos de valoración de idoneidad han continuado teniendo un especial protagonismo en las actuaciones de esta Institución.*

perjuicio de la persona menor de edad beneficiaria de las medidas de protección que se pudieran acordar en su supremo interés [queja 14/3505](#).

Como viene aconteciendo en los últimos ejercicios, los procedimientos de valoración de idoneidad han continuado teniendo en especial protagonismo en las actuaciones de esta Institución. Como ejemplo nos referimos a la denuncia de una pareja por la excesiva demora que acumulaba el procedimiento de valoración de su idoneidad para la adopción y de que la intervención del personal evaluador hubiera sido invasiva e incluso agresiva hacia ambos miembros de la pareja. Relataban una sucesión de errores en el informe emitido por el equipo evaluador que concluía con una propuesta negativa a su idoneidad como adoptantes.

Tras el trámite de la queja pudimos constatar los visos de verosimilitud de algunos de los errores e inexactitudes alegados por la pareja. También pudimos

comprobar que a la pareja no se le ofertó la posibilidad de grabación de las entrevistas que mantuvieron con el personal evaluador, careciendo por tanto de posibilidad de acceder al archivo sonoro o audiovisual que les serviría de soporte, y en consecuencia viendo mermadas sus posibilidades de aportar alegaciones sobre las mismas.

En consecuencia, en atención a los datos erróneos que constaban en el estudio de idoneidad, así como a la discrepancia con la familia sobre los criterios subjetivos de valoración utilizados, y la ponderación entre los diferentes elementos que la conforman, antes de concluir el expediente y emitir la correspondiente resolución, recomendamos que se ofertase a la familia la posibilidad de someterse a un nuevo proceso para valorar su idoneidad por parte de distinto equipo de profesionales. También recomendamos que al inicio del proceso de esta nueva valoración de idoneidad se ofertase a la familia la posibilidad de grabar y archivar las entrevistas que se les fuesen realizadas [queja 14/5128](#).

Destacamos finalmente en este subepígrafe los problemas suscitados con los procedimientos de adopción internacional, y más concretamente con la grabación de las entrevistas que se realizaron en el procedimiento para la valoración de idoneidad. Se trata de un asunto sobre el que ya tuvimos ocasión de pronunciarnos en el año 2012, fecha en la que formulamos una recomendación a la Administración para que tales grabaciones fueran realizadas a petición de las personas interesadas.

La respuesta a dicha recomendación fue en sentido positivo aunque puntualizando que los archivos sonoros o audiovisuales en que quedan almacenadas las grabaciones de las entrevistas pueden ser consultados por la Administración, siempre que exista previo acuerdo de las partes, a efectos del seguimiento técnico, pero la derivación solo estaría disponible a petición judicial toda vez que dichas grabaciones no forman parte del procedimiento administrativo de valoración de idoneidad.

Respecto de esta concreta cuestión mostramos nuestra interpretación discrepante en función de la regulación contenida en los artículos 35 a), 37 y 78 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, en consecuencia, decidimos iniciar un nuevo expediente de queja sometiendo dicha cuestión a la consideración de la, entonces, Dirección General de Personas Mayores, Infancia y Familias, por tratarse del órgano administrativo competente para coordinar las actuaciones de las distintas Delegaciones Territoriales de Andalucía en esta materia.

De igual modo sugerimos a la Administración que de cara a la próxima renovación de los contratos para la gestión del servicio público de información, formación, valoración de idoneidad y seguimientos postadoptivos se modifiquen los correspondientes pliegos contractuales para que en su clausulado quede recogido el derecho de las personas afectadas a acceder sin ninguna cortapisa y en un período de tiempo razonable al archivo en que conste la grabación de las entrevistas realizadas durante el proceso para la valoración de su idoneidad para la adopción [queja 14/2998](#).

Con referencia a la intervención de entidades colaboradoras en la adopción internacional (ECAI) destacamos nuestras actuaciones a instancias de una familia disconforme con la ECAI que venía gestionando su expediente de adopción internacional. Argumentaba que les había facturado muchos gastos sin aportar justificación de los desembolsos realizados e incrementando artificialmente y de forma desproporcionada otros apartados de las facturas, sin tener tampoco justificación para ello.

Para garantizar que la actuación de la ECAI no responda a un ánimo de lucro el Decreto que regula dichas entidades exige que los estatutos de la Entidad Colaboradora recojan los principios y bases según los cuales pueden repercutir a las personas solicitantes de adopción los gastos derivados de la tramitación efectuada por la entidad. A este respecto, la entidad habrá de presentar un proyecto económico en el que se justifiquen los costes de su actuación, incluidos los honorarios profesionales, con objeto de garantizar que no se podrán obtener beneficios indebidos. A tal fin, incluirán la determinación del importe aproximado de los gastos que, salvo imprevistos, ocasionarán los trámites de adopción a las personas solicitantes.

Tras analizar las cuestiones planteadas por los interesados trasladamos a la Administración nuestra apreciación de que la persona que presenta una reclamación ante lo que considera funcionamiento erróneo o irregular de la ECAI tiene la legítima expectativa de que su reclamación sea objeto de estudio y valoración, y que dé lugar a la correspondiente actuación para subsanar las deficiencias detectadas. Para dicha finalidad se hace necesaria una actuación de carácter más intensa que la mera mediación realizada con los reclamantes, que es una técnica útil para limar asperezas entre las partes y alcanzar soluciones de consenso, pero no tanto para solventar posibles irregularidades, máxime si la parte afectada no obtiene satisfacción a sus pretensiones y la entidad sometida a supervisión niega haber cometido irregularidad, no reconoce ninguna

responsabilidad y no hace nada por remediar las deficiencias que se hubieran acreditado [queja 14/1424](#).

### 3.1.2.10. Menores en el Sistema de Justicia Juvenil

A finales de 2014 presentamos al Parlamento de Andalucía un Informe sobre la atención que reciben los chicos y chicas en centros de internamiento de Andalucía. Un trabajo que analiza la labor que desarrollan estos recursos para la reeducación y reinserción social de los menores y jóvenes internos, y en el que hemos pretendido, además, incrementar la visibilidad de los centros de internamiento cara a una sociedad que después ha de reintegrar a quienes en edades tempranas se han visto privadas de libertad por actos delictivos graves.

Nuestra investigación nos permitió hacer una valoración ciertamente positiva de la atención que reciben los menores en estos recursos. Sin embargo hemos propuesto una serie de mejoras referidas a la distribución de plazas de los centros de internamiento en las distintas provincias. Hemos solicitado

*Hemos celebrado dos jornadas con el propósito de reflexionar conjuntamente con todos los agentes que intervienen en este complejo escenario sobre aspectos claves y retos de futuro para el menor infractor.*

la eliminación de las concertinas de estos recursos, y la mejora de la defensa jurídica del menor infractor. También demandamos un reconocimiento oficial a la formación del menor en el centro y un nuevo régimen jurídico de la prestación por desinternamiento.

A lo largo de 2015 hemos celebrado dos jornadas con el propósito de reflexionar conjuntamente con todos los agentes que intervienen en este complejo escenario sobre aspectos claves y retos de futuro para el menor infractor, teniendo en cuenta los sustanciales cambios producidos en los últimos años en el perfil de los menores que cometen actos delictivos. También ha sido nuestra voluntad poner de relieve las buenas prácticas que se realizan para la reeducación y reinserción del infractor.

En cuanto al cumplimiento de las recomendaciones formuladas en el Informe, hemos de recordar que en el momento de elaborar el señalado trabajo nos encontrábamos con un marco jurídico regulador de aspectos de los recursos de internamiento en Andalucía no adaptado en su totalidad a las características de los servicios que se prestan en aquellos. Es por ello que demandamos una normativa reglamentaria que desarrolle y regule la organización, el