



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

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

La temática de las quejas en las que se expone esta cuestión es muy similar, sirviendo de ejemplo el escrito firmado por una ciudadana -acompañado de la firma de 117 personas más- en el que nos pide que intervengamos para que se amplíe el régimen de visitas a su hermano de madre. Nos decía que el régimen de visitas establecido era muy escaso, y que no contribuía a preservar los vínculos familiares biológicos entre hermanos, tal como prevé la legislación.

**“El régimen de visitas inherente al alejamiento del menor de sus padres biológicos mediante la constitución del acogimiento familiar o residencial”**

En el trámite de estas quejas nos encontramos con que en realidad lo que existe es una demora en articular la vía para hacer efectivo el derecho de visitas, poniendo a disposición de la familia el recurso conocido como «espacio facilitador de las relaciones familiares» (queja 19/2585).

En otras ocasiones la reclamación versa sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la pertinencia o no de que se produzca la relación entre el menor tutelado por la Administración y su familia biológica. En estos casos, tras recabar información del Ente Público, comprobamos los

argumentos que justifican la decisión de restringir o bloquear tales contactos, de forma temporal o con más larga duración, encontrándonos que en la mayoría de las ocasiones dicha limitación se encuentra motivada y avalada por los informes de que dispone la Administración, adoptándose la decisión en atención al supremo interés de los menores tutelados.

### 1.7.5. Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

Una vez declarada la situación de desamparo de un menor, la Administración que ejerce su tutela habrá de decidir si este ha de permanecer internado en un centro residencial o bien, tal como prevé la legislación, confía su custodia a una familia, extensa o ajena, de forma temporal o con previsión de más larga duración, incluso en la modalidad de acogimiento «con fines de adopción», si se constata que la situación del menor no es reversible o de tal gravedad que se estime esta medida como la mejor solución para él.

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

#### 1.7.5.1. Quejas sobre acogimiento familiar

Una vez que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente Público de Protección, asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que este sea acogido por su familia extensa. De no ser posible será por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial.



## 1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud

A lo expuesto se une la obligatoriedad de que los menores de tres años sean acogidos por una familia y no internados en un centro, todo ello conforme a la modificación que introdujo la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

Y no siempre resulta fácil hacer efectivos estos principios de intervención. **Es frecuente la oposición de la familia a tales decisiones, dándose también el caso de disputas entre distintas ramas familiares por el acogimiento de un menor**, (queja 19/2997, queja 19/4636, queja 19/6537).

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

La primera controversia que se suscita en relación con estas actuaciones administrativas gira en torno a la **declaración de idoneidad de las familias que se ofrecen para el acogimiento de algún menor**. En el supuesto de que una familia fuese declarada no idónea, se dirige al Defensor para mostrar su discrepancia con dicha decisión y expone sus argumentos para censurar la intervención del personal que realiza la evaluación, considerando que sus conclusiones son sesgadas o que no se sustentan en datos contrastados.

Tras nuestra intervención en estas quejas lo usual es que no apreciemos irregularidades en el procedimiento de valoración de idoneidad, verificando que se han cumplido las garantías establecidas, y sin que entremos a analizar conclusiones obtenidas puesto que para ello tendríamos que realizar un análisis técnico a la familia (psicología, trabajo social), contradictorio con el efectuado por la Administración, lo cual excede los cometidos de esta institución.

Otra de las cuestiones controvertidas gira en torno a **la repercusión en la economía familiar de los gastos inherentes al acogimiento familiar de un menor**. Para paliar esta situación, que limitaría la posibilidad de acogimiento de un menor a familias con una posición económica holgada, la Administración de la Junta de Andalucía ha establecido una línea de ayudas para compensar económicamente a las familias, que se encuentra regulada en Orden de 11 de febrero de 2004 (modificada por la Orden de 26 de julio de 2017), por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores.

La aplicación de esta reglamentación suscita problemas por demoras en el pago de las ayudas (queja 19/6455), por demora en su reconocimiento (queja 19/3154).

Además de los supuestos usuales de acogimiento familiar, bien fuere en familia extensa o ajena, la Administración tiene habilitados programas especiales para familias que colaboren en el acogimiento urgente de menores, y también para el cuidado en acogimiento residencial de menores con necesidades especiales.

Las familias que colaboran en estos programas también sufren determinadas incidencias relacionadas con su inclusión en los listados o con la gestión de la remuneración que han de percibir por su labor.

De entre estas quejas destacamos la de una familia incluida en el programa de acogimiento familiar de urgencia de menores. Nos decía que en esos momentos tenía a su cuidado a un niño y a una niña, y que la niña, de siete meses de edad, tiene necesidades especiales derivadas de problemas neurológicos congénitos y otras patologías. Habida cuenta la necesidad de que la menor reciba atención temprana de estos problemas que pueden lastrar su crecimiento y capacidades futuras, solicitaron a la Administración que el acogimiento de la menor cambiase de modalidad, pasando a ser acogimiento familiar especializado, y que la respuesta que obtuvieron fue negativa.

Tras nuestra intervención pudimos constatar que la Administración reconsideró su decisión, admitiendo finalmente que el cambio en la modalidad de acogimiento de la menor, no sin antes exponer las dificultades económico presupuestarias que encontraron para gestionar este expediente, al resultar improcedente comprometer un gasto hasta no tener la disponibilidad presupuestaria idónea para ello, y sin que pudiera abonarse con efectos retroactivos tal como solicitaba la interesada (**queja 18/3760**).



Prosiguiendo con los efectos en la economía familiar del acogimiento familiar de un menor nos referiremos ahora al caso especial que abordamos con una familia que llevaba años colaborando con el Ente Público en el programa de acogimiento familiar de urgencia; se lamentaba de los excesivos trámites burocráticos y demora con que se tramitaba el reembolso, entre otros, de los gastos funerarios que asumieron tras el fallecimiento de la recién nacida, con necesidades especiales, a la que tuvieron acogida.

A este respecto, la Delegación Territorial interviniente trasladó sus disculpas a la familia afectada y vino a reseñar que las incidencias que ralentizaron el expediente vinieron condicionadas por la documentación cuya aportación era necesaria para justificar y tras subsanar determinados errores, se procedió al abono, aunque de forma tardía, de tales compensaciones económicas (**queja 18/2716**).

### 1.7.5.2. Quejas sobre acogimiento residencial

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

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

Muy significativa es la queja que nos remitió un sindicato en relación con el efecto que en el funcionamiento de los centros residenciales de protección de menores en Andalucía venía provocando la atención de un importante número de menores inmigrantes, lamentándose por la saturación de los centros ante la necesidad de dar respuesta a necesidades perentorias del Sistema de Protección. También por inadecuación de sus instalaciones y de los medios materiales y personales con los que cuentan al perfil de los menores allí alojados, con necesidades complejas y muy específicas (queja 18/3885).

El asunto planteado se ha de poner en el contexto de las actuaciones que esta Institución, en su condición de Defensor del Menor de Andalucía, viene desarrollando relativas a menores extranjeros no acompañados de persona adulta que vele por ellos, debiendo ponderar la respuesta asistencial que se proporciona en los centros con que cuenta el Ente Público con la relativa a recursos residenciales habilitados de forma urgente por la Comunidad Autónoma para atender a la creciente afluencia de menores inmigrantes.

Por ello, y sin dejar de reconocer que, en ocasiones, por sobreocupación, se haya visto condicionada la atención dispensada a los menores, se ha de resaltar el esfuerzo realizado por el Ente Público para incrementar el número de plazas residenciales disponibles en Andalucía, redundando este esfuerzo en un alivio de la presión asistencial que soportaban los centros residenciales de protección de menores de los que hasta esos momentos contaba nuestra Comunidad Autónoma.

Por su interés, reproducimos a continuación un extracto de la información que nos fue aportada por la entonces Dirección General de Infancia y Familias:

*"(...) Con respecto a la saturación de los centros propios a los que hace referencia, es un hecho que la llegada de menores extranjeros no acompañados se ha incrementado, desde el verano de 2017, de manera significativa y en algunas ocasiones, de manera exponencial, por ese motivo, desde el año 2017 se han puesto en funcionamiento distintos dispositivos de emergencia para solucionar el problema.*

*En 2017, se pusieron en marcha 300 plazas, y en 2018 y 2019, los siguientes:*

- \* Dispositivo 300 plazas, de marzo 2018 a junio 2018.*
- \* Dispositivo 190 plazas, de junio 2018 a junio 2019.*
- \* Dispositivo 400 plazas de julio 2018 a mayo 2019.*
- \* Dispositivo 451 plazas de septiembre 2018 a mayo 2019.*
- \* Dispositivo 500 plazas de enero 2019 a mayo 2019.*



## 1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud

*Además, se han ampliado en 100 plazas los centros de protección de menores en su programa Residencial Básico.*

*Se ha aumentado el número de mediadores en las provincias, incrementando siete mediadores, que se sumaban a los 12 que había hasta ese momento de apoyo a los centros propios.*

*Con estas medidas, se ha solucionado el problema de la sobrecarga de trabajo en Centros propios y desde octubre de 2018, no han vuelto a producirse situaciones de elevada sobreocupación (...)*

En congruencia con esta información, finalizamos nuestra intervención en este concreto expediente de queja, ello sin perjuicio de permanecer vigilantes ante la evolución de los flujos migratorios en nuestra Comunidad Autónoma, con especial referencia a menores extranjeros sin referentes familiares. Y ello por la especial atención que estas personas requieren por su triple condición de menores, extranjeros y en situación de desamparo. Todo ello con la expectativa de que las medidas adoptadas por el gobierno autonómico para incrementar los medios materiales y personales destinados a atender a este colectivo ofrezcan los frutos esperados (queja 18/3885).

Otra cuestión que venimos abordando relativa a los centros de protección versa sobre **la falta de adaptación de estos recursos residenciales y de su personal para dar respuesta al nuevo perfil del menor tutelado, muchos de ellos de perfil conflictivo**. Los profesionales denuncian agresiones y ausencia de recursos, falta de medios y de formación especializada para atender a estos menores, siendo así que dichos comportamientos disruptivos provocan también molestias a la vecindad, además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno de los recursos, cuyas pautas de funcionamiento debieran semejarse a las de un hogar familiar.

Para conocer el alcance del problema, traemos a colación las intervenciones realizadas en tres centros de protección de menores ubicados en las provincias de Jaén y Sevilla.

Por lo que respecta al primero de los recursos residenciales señalados, debemos remontarnos a la Resolución que en su día efectuamos y en la que se destacó los problemas de convivencia que se producen en el centro y como las consecuentes deficiencias en su funcionamiento parecían haberse consolidado en el tiempo, (**queja 17/5603**).

Esta persistencia durante años hace que tales problemas no puedan considerarse coyunturales, consecuencia de una circunstancia social pasajera, o por la coincidencia casual de un grupo de menores con un perfil conflictivo, sino que se trata de una situación consolidada, derivada del cambio del perfil de los menores susceptibles de medidas de protección en acogimiento residencial y también de la evolución de unos flujos migratorios crecientes en el tiempo.

Es por ello que destacamos en nuestra Resolución la ausencia de adecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata) ni ejercer después las funciones de centro residencial básico destinado a menores extranjeros no acompañados, cuyas necesidades específicas son sobradamente conocidas, y requieren tanto de personal especializado en dicho perfil de menores y con conocimiento del idioma y cultura de estos menores, como también de la programación de actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio, específicamente previstas para las necesidades y expectativas de este colectivo.

Por otro lado, la permanencia continuada en el tiempo, bien en acogida inmediata, bien en la modalidad de residencial básico, de menores afectados por problemas de conducta de difícil solución, requiere la

**“La falta de adaptación de estos recursos residenciales y de su personal para dar respuesta al nuevo perfil del menor tutelado, muchos de ellos de perfil conflictivo”**



## 1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud

adaptación del centro a esta realidad. También exige una revisión de su programa educativo para atender de forma específica las necesidades de estos chicos, haciendo compatible este programa con la presencia continuada de menores extranjeros para la ejecución del programa específico que estos también requieren.

Por todo lo expuesto formulamos una Recomendación a la Delegación Territorial de Jaén para que en conjunción con la Dirección General de Infancia y Familias se arbitrasen las medidas necesarias para que sea residual la proporción de menores ingresados en el centro con problemas graves de conducta. También recomendamos la adaptación del centro al perfil de los menores que de forma recurrente vienen siendo ingresados, modificando su proyecto educativo y los programas específicos que allí se ejecutan, adaptando las características del recurso residencial a las necesidades del colectivo menores extranjeros no acompañados, especializando al personal y programando actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo.

En febrero de 2019 recibimos respuesta a estas recomendaciones por parte de la Delegación Territorial indicando que no existe objeción a las mismas y que se consideraban oportunas.

A pesar de ello, a punto de finalizar el ejercicio 2019 hemos recibido una nueva queja relatando la ineficacia de las medidas correctoras hasta ese momento adoptadas (queja 19/5729).

Muy significativa es la problemática que se nos trasladaba relativa a otro centro ubicado en un municipio de Sevilla. Su personal se lamenta 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.

Relatan en su escrito la existencia de un clima de tensión y crispación permanente que pone en riesgo tanto al personal como a los menores, siendo alguno de ellos muy vulnerables. Al parecer, habían remitido numerosos partes de incidencias, algunos de extrema gravedad, además de denuncias por agresión al equipo educativo con la repercusión de que se han llegado a producir seis bajas médicas.

Para apostillar su reclamación relatan que el centro tiene una ratio de 20 menores acogidos, ratio que se supera con creces, llegándose durante el verano de 2018 a una población de 82 menores extranjeros no acompañados acogidos, con gran saturación de las instalaciones y sin incremento del personal, de los recursos ni de los medios necesarios para atender a una población que quintuplicaba dicha ratio (queja 19/2464).

De características similares es el contenido de otra reclamación referida a un centro ubicado también en un municipio de Sevilla. El personal del centro denuncia ser víctima de constantes agresiones por parte de algunos de los menores allí residentes. En el recurso conviven menores tutelados por conducta negligente de sus padres con otros menores con problemas de conducta, en algunos casos pendientes de causas judiciales penales, e incluso con medidas cautelares.

En una entrevista celebrada en la sede de esta Institución con trabajadores del centro y representantes sindicales pudimos conocer de primera mano las incidencias que vienen ocurriendo, que se resumen en una inadaptación de su ubicación, concepción arquitectónica, instalaciones, perfil de los profesionales incluidos en la plantilla de personal y, especialmente, medios de seguridad, en relación con las características de los menores que son allí ingresados, muchos de los cuales tienen enquistados problemas graves de comportamiento que impiden la labor educativa que se ha de desarrollar en el centro, con un clima de convivencia que se aleja en mucho del entorno idóneo de protección y afabilidad que debe caracterizar a un centro en que residen menores tutelados por la Administración.

Tras admitir a trámite la queja efectuamos una visita de inspección al mencionado centro, solicitando además a la Administración que nos remitiera un informe sobre las quejas expresadas por el personal.

En este informe obtenido de la Administración se indica en referencia a la evolución de la conflictividad en el centro desde la visita realizada al mismo que la situación del centro ha mejorado sensiblemente durante el último año, debido principalmente a la elaboración y puesta en funcionamiento del Protocolo de Actuación ante Agresiones y situaciones violentas. Las pautas de actuación de dicho protocolo han incidido



## 1.7. Infancia, Adolescencia y Juventud

positivamente en la mejora de las conductas violentas, así como de las situaciones en las que se producen, creando un clima de confianza y seguridad en el centro.

En relación al traslado de centros de menores conflictivos, nos comunicaron que dichos menores fueron dados de baja en el centro y que su ausencia también fue determinante en la mejora y normalización de la convivencia en el centro. Y se nos anunció también la acometida de obras de mejoras en el inmueble (**queja 17/6069**).

### 1.7.5.3. Adopción nacional e internacional

Una vez que el Ente Público, en ejercicio de sus competencias, asume la tutela de un menor, ha de actuar en consecuencia y proveer a este de todo aquello que fuera necesario para satisfacer sus necesidades, garantizando la efectividad de sus derechos y procurando su bienestar.

Para ello, atendiendo a lo dispuesto en la legislación ha procurar de manera prioritaria la permanencia del menor en su propio entorno social y familiar (familia extensa), de no ser esto posible, se ha de procurar para el menor una familia en la que pueda integrarse de forma temporal o con previsión de mayor duración (acogimiento en familia ajena), y como solución alternativa y residual, se atenderá las necesidades del menor mediante su internamiento en un centro residencial.

En esta tesitura puede permanecer el menor, pero se dan supuestos en que desde el origen se sabe que los motivos que determinan la situación de desamparo son irreversibles o de tal gravedad que impedirían el regreso del menor con su familia.

También es posible que pasado el tiempo se llegue al convencimiento de que el retorno del menor con su familia resulta contraproducente e incluso dañino para él, sin visos de posible mejoría, lo cual llevaría al Ente Público a plantearse una solución estable en el tiempo, atendiendo siempre al interés superior como persona menor de edad.

Esta solución es la adopción. Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares -a salvo de la posibilidad establecida en la legislación de que el juzgado pueda establecer una «adopción abierta» a los contactos del menor con su anterior familia, resultando por tanto clave el rigor y meticulosidad con que el Ente Público debe dar trámite a los expedientes administrativos de protección de menores, en los que se justifique y documente de forma objetiva los elementos fácticos que motivan esta drástica decisión.

Y ello especialmente teniendo en cuenta que el artículo 172.2 del Código Civil solo deja a las familias un plazo de dos años contado desde la notificación de la resolución administrativa de desamparo para oponerse a esta decisión o cualesquiera otras vinculadas, pasado el cual decaerá este derecho y sólo podría ejercerlo el Ministerio Fiscal.

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

Es precisamente en este trámite en el que se suelen producir desavenencias cuando **el resultado del procedimiento de valoración de idoneidad no es favorable a la familia analizada, lo cual se traduce en quejas por el método y modo en que se ha realizado la valoración, por lo sesgado de las conclusiones, o por el trato recibido** (queja 19/0622).

Algunas quejas hacen alusión a la posibilidad de que un menor adoptado pueda mantener relación con su familia biológica e incluso con la familia con la que antes estuvo en acogimiento familiar, tal como la presentada por la madre preadoptiva de una chica, de 14 años de edad, que solicitaba la colaboración del Defensor para que ésta pudiera tener relación con sus dos hermanos biológicos, que en esos momentos estaban adoptados por diferentes familias. Tras solicitar la colaboración del Ente Público pudimos conocer que se iniciaron los trámites para que, llegado el caso, contando con los consentimientos necesarios, se puedan producir los contactos solicitados entre hermanos (**queja 19/0665**).



Para finalizar el apartado referido a adopción destacaremos **la ausencia de quejas sobre adopción internacional**, en consonancia con el paulatino descenso de solicitantes de adopción internacional, todo ello en contraposición con lo ocurrido en años atrás, en que existía incluso una elevadísima lista de espera en diferentes países.

A pesar de ello, y por tratarse de una adopción realizada en el extranjero, aludiremos a la aceptación de nuestra Recomendación sobre los informes de seguimiento de la adopción, (**queja 18/0036**).

En efecto, la Dirección General de Infancia y Conciliación nos manifiesta la aceptación de las recomendaciones formuladas -de las que dimos cuenta en nuestro anterior informe al Parlamento-, precisando que dichos extremos se vienen cumpliendo en la medida en que lo permiten los compromisos contraídos, tanto por la Dirección General, como Autoridad Central en adopción internacional, como por las familias adoptantes, con los países de origen de las personas menores adoptadas y en base a su legislación.

Estos compromisos suponen una obligación adquirida, más allá del juicio de valor que se pudiera realizar sobre la conveniencia de la realización de los informes de seguimiento postadoptivo establecidos por los países, cuyo número y periodicidad puedan parecer en ocasiones excesivos y poco útiles.

También señalaba la Dirección General que, en cumplimiento de nuestra Recomendación, se iba a dirigir una circular informativa, tanto a las Delegaciones Territoriales de Educación, Deportes, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación como a la entidad adjudicataria del Servicio de información, formación, valoración de la idoneidad y seguimientos postadoptivos, reiterando el protocolo existente.

Dicho protocolo establece que en las sesiones informativas y formativas sobre adopción internacional se informará a las personas interesadas de que la mayoría de los países en los que se puede adoptar internacionalmente exigen seguimientos de los menores una vez se encuentren en España con el fin de comprobar su integración en la familia adoptiva. La periodicidad y el número de seguimientos dependerá de la normativa del país.

Para la tramitación del expediente se debe informar a las familias que han de comprometerse a su realización, así como al abono del coste económico de su emisión legalización y, en su caso, traducción, advirtiendo expresamente que la no realización de los mismos podría conllevar sanciones económicas.

### 1.7.6. Responsabilidad penal de menores

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

A tales efectos, 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, semiabierto o cerrado.

**De entre las quejas que recibe esta Defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento,** quizás por tratarse de

aquellas más restrictivas de derechos, que implican la convivencia en un entorno dotado de medidas de seguridad, sometido a normas internas de convivencia cuya transgresión conlleva medidas disciplinarias,

**“De entre las quejas que recibe esta Defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento”**