
3.1 Quejas

3.1.1 Datos cuantitativos

Durante el año 2018, en asuntos de infancia, adolescencia y juventud, se ha tramitado un total de 1.654 expedientes de quejas, de los cuales 1.617 fueron instados por la ciudadanía y 37 se iniciaron de oficio promovidos por la Institución. Junto con estas actuaciones se han realizado otras 639 más, procedentes de quejas iniciadas en años anteriores, por lo que el total de actuaciones de quejas gestionadas en dicho ejercicio se eleva a 2.293.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, las reclamaciones en materia de educación han adquirido una especial relevancia desde el punto de vista cuantitativo. Ello ha determinado que en 2018 se hayan tramitado un total de 519 quejas en este ámbito.

Las cuestiones que versan sobre asuntos de familia también han adquirido un especial protagonismo, incluso superior al ejercicio anterior. Es así que asuntos relativos a ruptura de la pareja y conflictos por la guarda y custodia de los hijos, o problemas con el reconocimiento de beneficios a

las familias numerosas han motivado la tramitación de un total de 230 expedientes de quejas.

Desde el punto de vista cuantitativo destacan también las intervenciones relativas al Sistema de Protección, donde se engloban las situaciones de guarda, desamparo, tutela y medidas de protección, al haberse tramitado un total de 128 expedientes de queja, frente a los 99 del ejercicio anterior.

3.1.2 Temática de las quejas

A continuación describimos la actividad de la Institución en defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia durante 2018. Se reflejan en el relato las actuaciones emprendidas, a instancia de parte o de oficio, las respuestas de las administraciones interpeladas así como las resoluciones y decisiones adoptadas por la Defensoría en función de los derechos comprometidos.

3.1.2.1 Derecho a la salud

Las quejas denuncian vulneraciones de los derechos de menores de edad que demandan condiciones especiales de atención

El análisis de las quejas protagonizadas o referidas a las personas menores de edad recepcionadas durante 2018 arroja un saldo bastante heterogéneo, y refleja tanto aspectos específicamente atinentes a la asistencia sanitaria de los niños, niñas y adolescentes, como problemas que igualmente se reproducen para la población adulta, aunque en estos últimos casos la afectación de aquéllos a personas menores de edad, las dota de una singularidad evidente.

En este contexto, nuestros comparecientes, habitualmente padres o tutores y otros familiares de los integrantes de este colectivo, **denuncian vulneraciones de los derechos que les asisten en tanto pacientes, o precisamente en su condición de pacientes con especiales características que demandan condiciones también especiales de atención.**

En este orden de cosas, tradicionalmente contamos en este capítulo las consecuencias de la persistente sensibilidad de los padres respecto a la atención regularizada de sus hijos por parte de quienes ostentan la titulación de la especialidad correspondiente, y de ahí su tendencia a reclamar por la falta de pediatras en sus centros de salud de referencia.

Por nuestra parte, también habitualmente venimos analizando esta situación bajo un doble prisma: el de la existencia de ratio suficiente para que el centro en cuestión deba tener dotación de plaza de pediatría, y el de la cacareada escasez de especialistas llamados a cubrir dichos puestos en nuestro amplio marco territorial, lo que lleva a que en muchas ocasiones los mismos sean sustituidos por facultativos de familia que tienen experiencia en la asistencia de los niños y niñas.

*Seguimos
recibiendo
reclamaciones
por la ausencia
de pediatras
en centros
de salud de
Andalucía*

Por lo que hace a esta segunda cuestión, la situación que se genera es perfectamente legal mientras no existan especialistas en situación de desempleo inscritos en la bolsa y disponibles para los dispositivos en los que se produzca este déficit; mientras que en el primer caso normalmente propugnamos, para cuando no se haya establecido, el desplazamiento en determinadas franjas horarias a los centros y consultorios que no tienen ratio suficiente, de los pediatras del centro de salud de cabecera.

En este sentido, el año pasado se planteó la ausencia de pediatras en el centro de salud de Albox (queja 18/1746), y la insuficiente dotación de plazas de pediatría en Loja (queja 18/6361).

En el primer caso se nos explicó que cuentan con dos claves de pediatría y que las mismas están bien dimensionadas en cuanto a número de Tarjeta Sanitaria Individual, permaneciendo en la actualidad cubiertos los cupos por médicos de familia en función pediatría de manera provisional, aunque al parecer desde el 4 de junio de 2018 ya se dispone de un pediatra. Además apuntan que la Unidad de Gestión Clínica de Pediatría del Área de Gestión Sanitaria Norte de Almería es interniveles (compartida entre Atención Primaria y Atención Hospitalaria) por lo que la

coordinación es muy estrecha, contando con suficientes medios humanos y tecnológicos, así como canales de comunicación, presenciales y con una plataforma digital específica; lo que les permite fácilmente estar en contacto permanente ante las demandas de interconsultas, derivaciones de casos clínicos y para tratar otros asuntos que se han de compartir, como sesiones clínicas, elaboración de protocolos asistenciales, etc.

En el segundo supuesto, - insuficiente dotación de plazas de pediatría en Loja- se nos ha comunicado que de los tres pediatras del centro, uno está ausente por causa justificada, y otro tiene reducción de jornada del 33 %, de manera que hasta que se disponga de una cobertura completa de estas plazas la asistencia sanitaria de los menores se realiza tanto por los pediatras como por los médicos de familia existentes en el centro de salud.

Por otro lado, todavía no contamos con un número de quejas suficientes al objeto de evaluar cómo se va desarrollando la prestación de atención temprana a raíz de su regulación mediante el Decreto 85/2016 de 26 de abril. Ciertamente, esta norma diseña un modelo nuevo, en el que se incorporan los Centros de Atención Infantil Temprana, al tiempo que se crean las unidades de atención infantil temprana con unas funciones específicas.

***No disponemos
de quejas
suficientes
para evaluar el
desarrollo de
la prestación
de atención
temprana tras
el Decreto
85/2016 de 26
de abril***

En esta misma sede apuntábamos hace un par de años la improcedencia de llevar a cabo una evaluación del sistema con nuestra anterior perspectiva, pues pensábamos que la misma exigía otras premisas, a pesar de lo cual no renunciábamos a acometerla de manera genérica en el momento en que se implantara el nuevo modelo, siquiera mínimamente.

No está de más, sin embargo, que desde aquí nos reiteremos en nuestro apoyo al establecimiento del régimen de concierto para la gestión del servicio público de atención temprana, como medida para dotar de estabilidad financiera a

los Centros de Atención Infantil Temprana y eliminar las situaciones de inequidad en el acceso a la prestación, que detectamos tiempo atrás.

No obstante, seguimos preocupados por el desenvolvimiento actual de la prestación, y la escasez de quejas tramitadas (en algunos casos por falta de ratificación mediante firma de los padres o tutores de los menores implicados) nos limita para obtener muchas conclusiones.

En todo caso, durante el ejercicio de 2018 hemos recibido los informes de dos expedientes que veníamos tramitando desde el año anterior (queja 17/4601 y queja 17/6118), en ambos casos sobre demora en el acceso al Centro de Atención Infantil Temprana, y fundamentalmente hemos concluido nuestras actuaciones en la queja 16/4349, que se promovió en relación con la específica problemática que presentaba la atención temprana en la provincia de Almería.

Auspiciada por la Plataforma de atención temprana en Andalucía, se sostenía la existencia de rasgos discriminatorios en relación con otras provincias andaluzas, en lo relativo a la dispensación de la prestación de atención temprana a los menores con trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlo.

La denuncia principal era la falta de sesiones de carácter individual en la mayoría de los casos y por un período de tiempo que no superaba los 30 minutos, cuando las sesiones grupales se contemplan en la normativa vigente con carácter de excepción y la duración de la misma, habitualmente de 45 minutos, se había ampliado recientemente a una hora.

Se refería, igualmente, que el acceso a la atención se producía en muchas ocasiones después de los cinco años de edad, y tras permanecer largo tiempo (a veces uno o dos años) en lista de espera.

Además, se aseveraba que la interactuación con las familias no existía, como consecuencia lógica de la preferencia por las sesiones grupales, pues si las sesiones se imparten a la vez a varios menores, la presencia de los padres o tutores no cabe.

Nos interesamos, por tanto, por conocer cómo se organizaba la prestación de atención temprana en esa provincia, de qué tipología eran los Centros de Atención Infantil Temprana y si estaban acogidos al Acuerdo Marco y sujetos por tanto a sus determinaciones, habiéndose producido adjudicaciones con arreglo a dicho proceso de licitación.

En virtud del informe administrativo se realizó un recorrido por la historia de la prestación de atención temprana en nuestra comunidad autónoma, que en la actualidad se configura con una dependencia funcional del ámbito sanitario, a pesar de su carácter multidisciplinar; y se nos daba cuenta de las gestiones realizadas para la implantación del modelo de gestión de la prestación mediante conciertos con los Centros de Atención Infantil Temprana.

También se apuntaba que el Acuerdo Marco iba a permitir atender en la provincia a 1413 menores al año, lo que implicaría un total de 84.780 sesiones (calculando una media de cinco sesiones al mes), que no iba a existir lista de espera (a la fecha de elaboración del informe había 381 niños aguardando la asignación de Centro de Atención Infantil Temprana), y que tras la valoración por parte de la Unidad de Atención Infantil Temprana en el plazo de 30 días desde la derivación del pediatra, los menores y sus familias serían recibidos en los Centros de Atención Infantil Temprana de manera inmediata.

Pues bien, en nuestra intención de valorar los aspectos que más decididamente influyen en la calidad de la atención, nos permitimos insistirle a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Almería, en la comunicación de datos que nos permitieran valorar el tiempo de respuesta para el acceso a la prestación, y la intensidad de la misma.

No obstante en la medida en que las afirmaciones de la Administración contradecían claramente las denuncias realizadas, y a la vista de que no se habían hecho alegaciones que pudieran desmentir o matizar las mismas, a pesar de haber solicitado su emisión, nos vimos obligados a concluir nuestras actuaciones en esta queja, pensando que carecíamos de elementos de juicio suficientes para proseguir la tramitación.

Adentrándonos, por otro lado, en el ámbito de la atención especializada, curiosamente la inmensa mayoría de las quejas del año pasado sobre derivaciones a centros de referencia u otros dispositivos sanitarios ubicados fuera del ámbito de nuestra comunidad autónoma, aparecían motivadas en procesos asistenciales atinentes a personas menores de edad.

La razón hay que buscarla quizás en que muchas solicitudes se insertan en el diagnóstico y tratamiento de las denominadas enfermedades raras, por la necesidad de ofrecer la atención en parámetros temporales adecuados para no perjudicar el normal desarrollo del niño o la niña, y por qué no, en la lógica alarma que provoca la presencia de problemas severos de salud en pacientes de tan corta edad.

Abundan las quejas por derivaciones a dispositivos sanitarios ubicados fuera de nuestra comunidad autónoma, referidas a procesos asistenciales de menores de edad

Sobre este punto quisiéramos recordar que la Administración sanitaria andaluza contempla la asistencia en centros ajenos al Sistema Sanitario Público de Andalucía de manera excepcional, y por causas prefijadas. En concreto, la Circular 0203/15, de 30 de julio de 2015, alude a la imposibilidad de realizar la asistencia en un centro sanitario, público o concertado o la conveniencia, adecuadamente justificada, de efectuarla en un centro ajeno determinado, incluyendo para sustentar estas situaciones los supuestos de no disponibilidad o disponibilidad limitada de un procedimiento por complejidad tecnológica, o porque requiera alta especialización facultativa, así como la baja prevalencia de la patología, que haga ineficiente la prestación con medios propios.

El procedimiento para la autorización también aparece bien definido en dicha regulación interna: solicitud de un facultativo del hospital de referencia acompañada de informe clínico detallado y propuesta concreta del centro ajeno en el que se pretende la asistencia con visto bueno del gerente, a lo que se une la autorización de la Subdirección de Accesibilidad y Continuidad Asistencial de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud.

Pues bien, en el informe del año pasado ya dimos cuenta de lo que quisimos ver como un cambio en la tendencia absolutamente restrictiva que venía presidiendo la autorización de este tipo de derivaciones en los peores tiempos de la crisis, pues los expedientes que pendían sobre esta materia desde los años anteriores fueron resueltos satisfactoriamente para los peticionarios.

Como ya hemos dicho de las cinco quejas que nos han llegado en 2018 para protestar por la negativa o las dificultades encontradas a la hora de llevar a cabo estas derivaciones, cuatro aparecen referidas a pacientes menores de edad.

La respuesta de la Administración sanitaria andaluza ha sido desigual, y así en la queja 18/0336 no se consiente la derivación de un niño con extrofia vesical para revisiones de una intervención quirúrgica que se realizó en el Hospital de la Paz porque previamente no se autorizó que se llevará allí a cabo dicho procedimiento.

Las dificultades que se generaron en la unidad de traumatología pediátrica del hospital Virgen del Rocío tras la marcha de su responsable quizás están en el origen de la solicitud de derivación al mismo Hospital de la Paz de un menor con escoliosis congénita (queja 18/1064), aunque los motivos que nos han llevado a cerrar el expediente de queja que sobre aquel asunto se planteó, conocida la supervivencia de la calificación de Centro de Servicio y Unidades de Referencia de dicha unidad y las reformas e incorporaciones de profesionales producidas, son probablemente los que han impedido la autorización en este caso, al entender que el centro sevillano está perfectamente capacitado para llevar a cabo las técnicas propuestas a este paciente.

La falta del informe de este último centro, requerido en el procedimiento de autorización, provocaba la preocupación de los familiares de un niño afectado por hemimelia peronea, que debía ser intervenido con rapidez para evitar el riesgo de amputación, pero una vez emitido aquel se nos comunicó la decisión favorable a su tratamiento en el Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia ([queja 18/0485](#)).

Por último, en la queja 18/3086 la solicitud para el tratamiento en el Hospital Fundación Jiménez Díaz de Madrid de un joven de 15 años afectado por la enfermedad Von Hippel Lindau, se ha saldado con la autorización, pero para un centro distinto al inicialmente solicitado que tiene la condición de referente para Síndromes Neurocutáneos genéticos (facomatosis), en concreto el Hospital Universitario Germans Trias y Pujol de Badalona.

A propósito de las enfermedades raras, y de las situaciones que al entender de la Asociación reclamante están produciendo la vulneración de los derechos que corresponden a los afectados, fundamentalmente niños, en el ámbito sanitario, tramitamos la queja 17/3980.

Sobre las mismas se aludía a la práctica de su clasificación conforme a un catálogo obsoleto (CIE-9) derivándose problemas para la identificación y por lo tanto el diagnóstico de las que no aparecen en el mismo.

También se achacaba a la falta de conocimiento que los profesionales tienen sobre estas enfermedades que en muchos casos los pacientes no vieran reconocida su situación de discapacidad; se apuntaba que la atención temprana se suspende cuando los enfermos cumplen la edad de 6 años, sin que en el ámbito educativo se supla adecuadamente el tratamiento rehabilitador sanitario, y en último término se denunciaba la denegación de solicitudes de uso compasivo de medicamentos.

La mayoría de estas cuestiones sin embargo ya habían sido tratadas por esta Institución. Así como hemos señalado anteriormente la atención temprana ha sido objeto de regulación mediante el Decreto 85/2016, de 16 de abril, por lo que estamos asistiendo al desarrollo del esquema organizativo previsto en el mismo, aunque desde ya podemos decir que no es una prestación exclusivamente sanitaria, sino que tiene un carácter multidisciplinar, del que participan también los ámbitos educativos y social.

Por otro lado, el reconocimiento de la condición de persona discapacitada se lleva a cabo conforme al baremo previsto en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, pero aún cuando el proceso patológico que dé origen a la deficiencia deba haber sido diagnosticado, dicho diagnóstico no es

un criterio en sí mismo, puesto que las pautas para la valoración de la discapacidad lo que tienen en cuenta es la severidad de las consecuencias de la enfermedad, y su incidencia en la capacidad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria.

En otro orden de cosas, **la negativa al uso compasivo de medicamentos** ya había sido objeto de conocimiento mediante la queja de oficio 15/1700 y además intervinimos específicamente en el ámbito de las enfermedades raras en una queja presentada por la Federación Española de Enfermedades Raras.

Además, desde esta Institución hemos tramitado quejas individuales relacionadas con el uso compasivo de medicamentos, y más concretamente en el caso de la distrofia muscular de Duchenne (Alaturen), y pensamos que este procedimiento individual es el que presenta más perspectivas de eficacia.

En resumidas cuentas que procedimos a admitir la queja exclusivamente en relación con el primero de los asuntos comentados, tras constatar que el Plan Andaluz sobre enfermedades raras ciertamente, teniendo en cuenta su fecha de elaboración, parte de la clasificación internacional de enfermedades CIE-9 y adjunta una relación de enfermedades raras conforme con la misma, por lo que a la vista de su período de vigencia (2008-2012) decidimos cuestionar a la Administración sobre la perspectiva de elaboración de un nuevo instrumento planificativo, y la contemplación en su caso de las enfermedades raras añadidas en la clasificación CIE-10.

En todo caso concluimos nuestras actuaciones considerando que no existía ninguna irregularidad al ser advertidos de que en los sistemas de Información del Sistema Sanitario Público de Andalucía no existe tal disfunción en la gestión de la información sobre enfermedades raras derivadas de la utilización de una u otra clasificación para la codificación clínica diagnóstica, dado que:

- ambas clasificaciones posibilitan la inclusión en los sistemas de información de todas las enfermedades raras;

- los ámbitos asistenciales con el mayor número de registros (Atención Primaria y Urgencias Hospitalarias), están codificados con CIE IO ES, en toda su serie histórica; y
- para mayor integridad y solidez de los sistemas de información en lo relacionado con enfermedades raras, el propio profesional de atención primaria realiza una validación (confirmación o no) de sus propios pacientes, así catalogados.

Algunas otras cuestiones interesantes por su relevancia para la asistencia sanitaria de los menores se refieren a **la sustitución de determinado instrumental**, en concreto un retinógrafo para la unidad de oftalmología pediátrica del Hospital Regional de Málaga (queja 17/5045), que se solventó con el anuncio del inicio de las gestiones para solicitar y reponer el equipo en el plazo más breve posible; o la demanda genérica de adopción de medidas para la detección de las cardiopatías congénitas, que dio lugar a una queja (queja 18/5302) en la que aún no hemos recibido el informe, pero cuyo planteamiento nos parece interesante reflejar.

A este respecto, se nos dice que estas patologías son bastante frecuentes en nuestra sociedad, y que en su mayoría tienen carácter grave, pudiendo ser detectadas de manera prenatal a través de la ecocardiografía fetal, o postnatal mediante la oximetría de pulso.

Por lo visto ambas técnicas tienen sus limitaciones, pero no son invasivas y los beneficios que aportan al recién nacido son suficientes para justificar su uso, pues llevan consigo la reducción significativa de las muertes por cardiopatía congénita en nuestro país, y minimizan los riesgos de complicación.

Se destaca la importancia de la formación, pericia y herramientas de las que disponga el obstetra para poder detectar anomalías cardíacas, haciendo hincapié en los beneficios que trae el diagnóstico prenatal, a saber, posibilitar la programación del nacimiento en un centro preparado para ello donde el bebé sea recibido por un equipo multidisciplinar capacitado para asistirlo, pudiendo recibir sin demora la atención necesaria para su patología, evaluando también en el momento del nacimiento el alcance exacto del defecto cardiovascular y evitándose así traslados desde centros no especializados de recién nacidos en una situación delicada.

De esta manera la promotora de la queja reivindica lo siguiente:

- el uso de la oximetría de pulso en recién nacidos tras las primeras 24 horas de vida antes del alta hospitalaria por rutina, en tanto que prueba segura, no invasiva, indolora, económica, factible y razonablemente precisa que tiene una alta sensibilidad en la sospecha de cardiopatías congénitas;
- formación específica de los profesionales encargados de realizar la ecografía de la semana 20 a las embarazadas, para que así puedan detectar la presencia de esta patología y derivar por tanto posteriormente al especialista adecuado el seguimiento del embarazo y posterior nacimiento del bebé. Accesibilidad de esta formación de calidad para todos los facultativos implicados en los seguimientos a embarazadas, puesto que se demuestra que la mayoría de las cardiopatías congénitas se dan en embarazadas sin riesgo, aumentándose de esta manera el diagnóstico durante el embarazo; y
- renovación de equipos utilizados en las ecografías a embarazadas.

El bienestar de los menores afectos de diabetes tipo 1 sin duda se encuentra detrás de la medida recién adoptada por la Administración sanitaria para incorporar los sistemas de monitorización de la glucosa en la cartera de Servicios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (se llevó a cabo a través de la Resolución de la Dirección Gerencia del SAS de 17.4.18). La reivindicación de un ciudadano que venía sufragando el coste del mecanismo de medición de glucosa (sensor tipo flash) que había sido recomendado a su hija de cinco años ([queja 17/6752](#)) inició la tramitación de un expediente que coincidió en el tiempo con dicha inclusión, aunque aquella continúa por la conveniencia de que dicho sistema se adapte a la bomba de insulina que igualmente dispone.

La necesidad de mantener el contacto piel con piel tras un parto mediante cesárea (queja 18/6851), la negativa a dispensar a un menor la hormona del crecimiento (queja 17/2760), la solicitud de acompañamiento de un paciente menor de edad en quirófano hasta el momento de aplicación de la anestesia (queja 18/2210), el alta prematura en la rehabilitación (queja

18/1728), o la denegación de la realización de una prueba genética (queja 18/6093) son aspectos de la atención sanitaria de las personas menores de edad que igualmente vienen mereciendo nuestra atención.

Además, este colectivo sufre igualmente la demora en la práctica de las distintas actuaciones sanitarias, o lo que es lo mismo, las temidas listas de espera.

Cuando los promotores de la queja 16/1195 y la queja 16/6990 acudieron a esta Institución solicitando su auxilio para procurar la agilización de las intervenciones que afectaban a sus hijos, en el primer caso el menor llevaba más de dos años desde que se le indicó la operación (defecto craneal), mientras que en el segundo la demora se prolongaba en torno al año y medio (hipospadias).

Las listas de espera afectan también a la atención sanitaria que se proporciona a niños y niñas

Pues bien, aunque es verdad que en uno de los supuestos los términos de la espera no estaban claros, pues se dice por la interesada que la inscripción primera en el registro de demanda quirúrgica se anuló, mientras que tras la apuesta reconocida por el centro a favor de la cirugía no consta la inscripción aludida, pensamos no obstante que esta carencia no podía actuar en beneficio del hospital, que alegando un estudio permanente del caso podría justificar una demora indefinida.

Por contra, en el otro se justificó la demora en la elaboración de un plan para mejorar la asistencia de los pacientes con esta patología, incluyendo la creación de una consulta específica, la formación del personal, y la gestión del postoperatorio en régimen de hospital de día.

En todo caso, ambas situaciones tenían en común la falta de cobertura por plazos máximos de garantía, lo que nos llevó a dirigir a los hospitales afectados sendas resoluciones reproduciendo nuestro posicionamiento habitual respecto de los tiempos de respuesta asistencial en este tipo de intervenciones, que reclama para las mismas que también se lleven a cabo en un tiempo razonable pues el hecho de que no tengan plazo de respuesta no significa que puedan demorarse sine die.

En último lugar, para terminar este apartado aludimos a la reivindicación del sindicato SATSE dirigida en concreto a favorecer el cumplimiento del derecho a que sean atendidos de manera separada respecto de los adultos, y a cuestiones relacionadas con las características singulares de este colectivo, entre las que se encontraba la conveniencia de dotar al personal del área con uniformes específicos con impresiones amables.

Lo particular del caso, que se trató como queja 18/4263, ha sido la utilización de la vía de la mediación, materializada en reunión mantenida con la representación del sindicato promotor y los representantes del centro hospitalario, como mecanismo de acercamiento y comunicación de posturas que ha permitido llegar a acuerdos entre las partes sobre algunos de los asuntos ventilados y adquirir compromisos en el corto plazo.

3.1.2.2 Derecho a la educación

3.1.2.2 Introducción

Familias y alumnos desean centros docentes modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos, libres de acoso, con TIC y lenguas extranjeras

Un año más la Educación ha adquirido un significativo protagonismo en las actuaciones de la Defensoría acorde con su importancia como instrumento para la satisfacción de las necesidades de formación que tienen por finalidad el libre desarrollo de las personas y también como factor que contribuye al desarrollo social y económico.

La Institución ha venido siendo testigo de las nuevas demandas de la ciudadanía y los nuevos retos a los que se ha debido enfrentar el sistema educativo en los últimos años. Atrás quedaron aquellos tiempos en los que el principal reto era

conseguir la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, permitiendo con ello la escolarización de toda la población andaluza durante, al menos, diez cursos.

En estos momentos las familias y los alumnos aspiran a acceder a centros escolares modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos personales y materiales necesarios, libres de acoso, donde se encuentren incorporadas las tecnologías de la información y la comunicación y donde se impulse el conocimiento de lenguas extranjeras.

También se exige una educación inclusiva y no segregadora para el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad, a la par que se demandan recursos, becas y ayudas al estudio para el alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorables.

Y para quienes optan por las enseñanzas de formación profesional, lo que se solicita es una oferta amplia y variada de titulaciones, con un acercamiento al tejido productivo y al mercado de trabajo, haciendo posible y viable la conexión entre los centros de enseñanza y la actividad laboral.

Familias y alumnos demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado para impartirlos, sometidos a un proceso de formación permanente, implicados y responsables. Solicitan de igual modo una mayor participación en las decisiones del centro que no quede reducida a entrevistas con los tutores sino que se extienda a todas las actividades que se propongan, a participar en los consejos escolares y las asociaciones de madres y padres.

Y cuando existen disfunciones o no es posible el acceso a algunos de los elementos traídos a colación, la ciudadanía acude en auxilio a la Defensoría, quien acorde con las funciones encomendadas, supervisa la actuación de la Administración educativa para la defensa del derecho a la Educación; a una educación de calidad, en los términos señalados.

Familias y alumnos demandan personal docente cualificado sometido a un proceso de formación permanente y una mayor participación en las decisiones de los centros escolares.

En todo caso, las reclamaciones que tramita la Institución ponen de manifiesto la necesidad de **continuar trabajando con ahínco para conseguir un sistema educativo de calidad en Andalucía**. Un propósito que, en nuestro criterio, solo será posible cuando la búsqueda de la calidad de la educación sea el objetivo fundamental de toda política educativa. Y en esta ardua tarea sin duda contribuirá un pacto educativo consensuado por todas las fuerzas políticas. Un pacto que otorgue estabilidad al actual sistema educativo. Una estabilidad que se considera no solo deseable sino imprescindible.

La búsqueda de la calidad de la educación debería constituir el objetivo fundamental de toda política educativa

Respecto de las quejas presentadas en 2018 reseñamos que, tanto desde el punto cuantitativo como cualitativo, la temática planteada presenta escasas diferencias con ejercicios anteriores.

3.1.2.2 a) Educación Infantil 0-3 años

En el informe anual del ejercicio 2017 señalamos el inicio de **una actuación de oficio para analizar los problemas que se habían derivado tras la entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía** (queja 17/6670).

No obstante, éramos conscientes de que para conocer con rigor los efectos reales que había tenido su aplicación en los distintos sectores implicados, así como valorar los errores y aciertos de la nueva regulación, resultaba necesario dejar transcurrir un tiempo prudencial para que su puesta en práctica fuera del todo efectiva.

Para una mejor comprensión del problema recordemos que una de las críticas que recibió el Decreto-Ley fue la de haber sido elaborado sin contar con la opinión de los principales afectados -profesionales del sector, sindicatos y, por supuesto, familias- y, por lo tanto, con ausencia de consenso, imponiéndose unas nuevas condiciones que se consideraban perjudiciales desde el punto de vista económico.

En efecto, la nueva regulación de esta etapa educativa establecía un novedoso modelo de gestión de las escuelas de educación infantil de titularidad municipal y privada; un nuevo sistema de financiación de los puestos escolares ofertados; y un nuevo sistema de acceso de las familias a las bonificaciones en el coste de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar, consecuencia del denominado Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.

En cuanto al nuevo sistema de gestión de los centros, se abandonaba el sistema de convenios específicos con aquellos centros que determinaba la propia Administración, extendiéndose ahora esa posibilidad a cualquier escuela o centro de educación infantil que no fuera de titularidad de la Junta de Andalucía.

Estos recursos podrían adherirse al Programa de ayudas a través del procedimiento establecido en el Decreto-Ley, convirtiéndose en entidades colaboradoras de la Agencia Pública Andaluza de Educación para la entrega y distribución de los fondos públicos a las personas beneficiarias y para la gestión y colaboración en la gestión de las ayudas, por la que percibirían una compensación económica.

En cuanto al sistema de financiación de las plazas ofertadas, se establecía un sistema de subvenciones directas a las familias, a las que se accede a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, cuyo ámbito territorial es el de la comunidad autónoma. Su concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias que se establecen en la correspondiente convocatoria, la que establecerá también el plazo en el que se podrán presentar las solicitudes.

Por lo que respecta a las subvenciones o ayudas, se aumentaron los tramos de renta subvencionables y de porcentajes de bonificación.

Todo ello, que debería tener la consecuencia de un aumento en el número de centros colaboradores con la Administración y un mayor número de plazas ofertadas, sin embargo, no tuvo el efecto esperado de un mayor número de familias perceptoras de las ayudas, lo que pudimos comprobar

a través de las quejas recibidas y de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación.

Este paradójico resultado lo explicaba el hecho de la existencia de presupuestos diferenciados para las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y para el resto de escuelas y centros colaboradores. Si bien la cuantía de ambas era idéntica -175.385.433 € para el ejercicio de 2017-, resultaban ser unas 800 las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía, y unas 1800 escuelas y centros los que se adhirieron al Programa, por lo que, inevitablemente, la media del gasto destinado a cada uno de estos últimos centros resultó muy inferior a los del gasto destinado a los primeros.

Además, en cuanto el acceso a las ayudas, mientras que las familias que obtuvieran plaza en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía podían ser beneficiarias de las bonificaciones cualquiera que fuera el momento en el que accedieran a la escuela y se les calculaba de manera automática (por no estar sujetas a convocatoria alguna), aquellas otras familias que obtuvieran la plaza en cualquiera de los centros colaboradores sólo podían ser beneficiarias de las bonificaciones si existía convocatoria abierta en el momento en el que se producía la escolarización, y supeditadas a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Este último sistema de acceso y el menor presupuesto disponible, unido al aumento de los tramos de renta subvencionables y de los porcentajes de bonificación aplicables así como un cambio en los umbrales de la renta per cápita, tuvo el resultado perjudicial con el que las familias discrepan.

Con este nuevo sistema, muchas familias en iguales circunstancias que en cursos anteriores (principalmente aquellas de renta media), o bien no les había correspondido ninguna bonificación, o esta había sido sensiblemente inferior (queja 18/0039, queja 18/1896, queja 18/2612, queja 18/4270, queja 18/4826, queja 18/6338 y queja 18/2445, entre otras).

También argumentaban las entidades profesionales afectadas, que este sistema redundaría en el mantenimiento y proliferación de las ludotecas,

establecimientos que, sin autorización para ello, prestan de manera irregular el servicio de atención socio educativa y comedor pero a precios más asequibles para las familias.

Otro importante problema, también derivado de la existencia de presupuestos diferenciados y del nuevo sistema de acceso a las ayudas, era el que afectaba a los supuestos de gratuidad establecidos en el apartado 2 del artículo 33 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, en su redacción dada por el nuevo Decreto-ley 1/2017.

Ahora los supuestos de gratuidad (personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctima de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo) solo podían ser aplicados a aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía, puesto que de hacerlo en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hace imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

Estas circunstancias, según denunciaban patronales y sindicatos, provocaba que menores que se encontraban en esta situación estuvieran en lista de espera para acceder a escuelas públicas por inexistencia de plazas, mientras que existían vacantes en centros colaboradores a las que no podían acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria.

Otro problema que atañe al primer ciclo de educación infantil desde muchos años atrás, y sin solución hasta este momento, es la de la revisión del precio del servicio de atención socio-educativa, reivindicación que comenzó cuando se estableció para el curso 2008-2009 y no se ha modificado desde entonces.

Para complicar más la cuestión, el Decreto-ley establece la posibilidad de ofrecer precios de hasta un 15 por 100 inferior al precio ahora establecido, fomentando con ello una competitividad entre los centros de titularidad privada que no todos podrían soportar, pudiendo provocar el cierre de algunos de estos recursos educativos.

Este nuevo escenario creado tras la entrada en vigor del Decreto-Ley era merecedor de reajustes para paliar los efectos perjudiciales descritos. De forma especial la modificación debía ir referida a los tramos de renta per cápita subvencionables y a los porcentajes de bonificación.

Toda esta argumentación se trasladó a la Consejería de Educación, demandando información sobre las medidas correctoras para paliar los efectos negativos que se habían producido con el nuevo sistema introducido por el mencionado Decreto-Ley.

Analizamos las medidas correctoras para paliar los efectos negativos producidos en el primer ciclo de la Educación infantil tras la entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017

Lo que más preocupaba a esta Institución era posibilitar a todas las familias que lo requieran el acceso de sus hijos e hijas a este servicio educativo. Un ciclo de vital importancia desde su doble vertiente de servicio educativo e instrumento indispensable para la conciliación familiar y laboral.

El grado de crispación y desencuentros con las organizaciones representativas de los centros ha sido reconocido por la Consejería de Educación. Para calmar los ánimos, la Administración educativa, durante 2018, ha realizado un intenso esfuerzo de negociación a través de reuniones y encuentros por parte de la Dirección General de Planificación y Centros con todas las organizaciones representadas en la Mesa de Infantil, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas que se habían planteado.

Hemos de reconocer este innegable esfuerzo y buena voluntad de todas las partes implicadas, puesto que la primera medida fruto del consenso ha quedado plasmada en el Acuerdo de 27 de febrero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican las bonificaciones sobre los precios públicos de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, a partir del curso 2018-2019.

Con este acuerdo, se amplía en un 5 por 100 el porcentaje de bonificación, pasando del 10 al 15 por 100 para las familias cuya renta per cápita sea superior a 1,3 e inferior o igual a 1,4 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiple (Iprem).

Asimismo, se añade un nuevo tramo de bonificación del 10 por 100 para aquellas familias cuya renta per cápita sea superior a 1,4 e igual o inferior a 1,5 veces el Iprem.

Pero la verdadera cristalización de esta voluntad de colaboración se produce con la aprobación de la Orden de 11 de octubre de 2018, por la que se modifican los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017.

A partir de ahora el Programa de ayuda tendrá, además de la convocatoria ordinaria, una convocatoria abierta una vez iniciado el curso escolar, que contemplará la realización de cinco procedimientos de selección sucesivos en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo que cada uno de ellos tendrá un plazo de presentación de solicitudes de dos meses, por lo que habrá convocatorias desde septiembre hasta junio, ambos incluidos.

Asimismo, la Orden incluye en el procedimiento de adhesión al Programa de ayuda de los centros educativos de infantil que no sean de titularidad de la Junta de Andalucía, determinados criterios de planificación educativa que favorecen la adecuación de la oferta de plazas a la demanda de las familias.

Para ello, no podrán adherirse al Programa de ayuda los centros ubicados en zonas de escolarización declaradas saturadas para el correspondiente curso escolar. Se considera que una zona de escolarización está saturada cuando el número de plazas vacantes en los centros adheridos a dicho Programa en los dos cursos anteriores sea superior al por 20 por 100 del total de plazas ofertadas en dicha zona.

Mencionar, así mismo, que otros de los acuerdos adoptados en el seno de la Mesa de Infantil, fue aumentar la labor de inspección sobre las ludotecas.

Con este propósito se ha remitido a todos los Ayuntamientos, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, un escrito explicativo sobre la manera de proceder cuando se detecte que estos establecimientos prestan el servicio de atención socio educativa.

Del mismo modo la Inspección General de la Junta de Andalucía ha elaborado un protocolo de actuación dirigido a los servicios provinciales de inspección para el tratamiento uniforme en toda la comunidad autónoma en estos casos.

No cabe duda de que **estas nuevas medidas correctoras ha sido la causa del descenso de reclamaciones durante 2018 en esta materia.**

3.1.2.2 b) Escolarización del alumnado

La reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente continúa presentándose como el problema más importante que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía.

Cuando las familias no consiguen estas legítimas aspiraciones en los procedimientos ordinarios de escolarización, se intenta la reagrupación a través de dos vías: solicitando la autorización del aumento de la ratio o solicitando las plazas vacantes surgidas una vez concluido el procedimiento ordinario.

***La reagrupación
de hermanos
y hermanas
en el mismo
centro docente
continúa siendo
el problema más
relevante sobre
escolarización***

Recordemos que los supuestos de ampliación de ratio hasta un 10 por 100 de las plazas se encuentran expresamente tasados a tres: por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres, tutores o guardadores; por adopción o por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores; y cuando el niño o la niña sea víctima de violencia de género o víctima de acoso escolar.

Más problemas ocasionan las demandas para acceder a una plaza escolar cuando esta aparece disponible tras el periodo ordinario de matriculación (queja 18/2105, queja 18/5783, queja 18/5846, queja 18/5868, queja 18/5948).

Es en el artículo 54 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, en su redacción dada por el Decreto 9/2017, de 31 de enero, donde se establece expresamente que si una vez finalizado el periodo ordinario de matriculación se produjeran vacantes en el centro docente, sobre estas no tendrá prioridad el alumnado que resultó no admitido, y las mismas podrán ser adjudicadas en el procedimiento extraordinario.

Esta nueva redacción clarificó las dudas que ofrecía la anterior sobre la posibilidad de ofrecer las plazas vacantes una vez finalizada la matriculación del alumnado. Pero paralelamente cerró de manera definitiva cualquier posibilidad de que estas plazas pudieran ser ocupadas por cualquier alumno o alumna que no la hubiera conseguido durante la tramitación del procedimiento ordinario.

Ello ha producido situaciones tan paradójicas como que un alumno o alumna que hubiera quedado situado en el primer lugar de la lista de no admitidos, no hubiera podido acceder al centro al haberse producido la vacante con posterioridad al plazo de matriculación, y que no habiéndose producido ningún supuesto de escolarización extraordinaria, la plaza hubiera estado sin cubrir durante el curso completo.

Si esta situación puede resultar decepcionante para aquellas familias que intentan la escolarización de uno solo de sus hijos, mucho mayor sentimiento de impotencia causa cuando de lo que se trata es de reagrupar o escolarizar a hermanos o hermanas en un mismo centro, como se reflejan en las quejas que recibimos.

Consideramos que se hace necesaria la revisión de esta norma y hacer posible una mayor flexibilidad a la hora de poder disponer de estas plazas, y en estos términos nos hemos dirigido a la Administración educativa.

Otra regla que, a nuestro juicio, debe ser objeto de revisión, por los graves perjuicios que está causando su estricta aplicación, es aquella que se refiere a la pérdida total de cualquier derecho de prioridad en el acceso al centro (pérdida de todos los puntos del baremo y exclusión del centro) cuando se produce un cambio de domicilio familiar a otro dentro de la misma zona de escolarización, después del período de presentación de solicitudes pero siempre dentro del plazo de adjudicación de plazas (queja 18/4707).

Ilustremos este problema con un ejemplo. La madre de una niña afectada por autismo presentó, en el mes de marzo de 2017, solicitud de escolarización para la menor en un centro docente de su zona, haciendo constar el domicilio en el que en ese momento vivía con sus tres hijos.

Sin embargo, por circunstancias familiares y económicas, en el mes de junio de ese mismo año 2017, se trasladó a otro domicilio, si bien dentro de la misma zona de influencia del centro docente elegido como prioritario. Sin embargo, la delegación territorial de educación, tras la denuncia de otra familia, consideró que este último domicilio familiar lo era también en el mes de marzo anterior y que, por lo tanto, el domicilio hecho constar en su solicitud era falso.

Esto acarreó como consecuencia la pérdida de todos los puntos del baremo, por lo que la alumna fue excluida del centro docente en el que ya llevaba un año escolarizada, siendo trasladada, para el curso 2018-2019, a otro centro alejado 4,5 Km de su domicilio.

Pero lo cierto es que, conforme a las normas sobre escolarización, cualquiera de los dos domicilios que la solicitante hubiera hecho constar en su solicitud, le hubiera atribuido 14 puntos del baremo por estar ambos dentro de su zona de escolarización.

Siendo ello así, atenta contra toda lógica el pensar un ánimo defraudatorio, ni atentatorio contra derechos de terceros, por lo que consideramos infundado imponer una sanción tan severa como la expulsión del alumno o alumna del centro en el que hubiera sido escolarizado, que a la postre va en contra del interés superior de la alumna.

A nuestro entender, lo que debería ser valorado en aquellos casos en los que concurran circunstancias como las analizadas, es la finalidad o resultado que se obtiene de la presunta falsedad de los datos relativos al domicilio, que como se ve en el asunto analizado es nula.

Con independencia de las actuaciones que en el momento de la elaboración del presente informe aún estamos llevando a cabo en el seno de este expediente, hemos de poner de manifiesto que, con matices, cabría flexibilizar la interpretación de lo que debe entenderse por falsedad en los datos del domicilio y, por lo tanto, valorar si en justicia corresponde o no la imposición de una sanción de la naturaleza señalada.

La lentitud en ejecutar obras de nueva construcción y mejora en las instalaciones unido a la ausencia de planificación motiva que el alumnado reciba clases en instalaciones inadecuadas

Queremos informar también de una investigación de oficio por la excepcionalidad de unas situaciones que, hoy por hoy, no encuentran ningún amparo legal que venga a reconocer la necesidad de que determinados niños y niñas puedan tener prioridad en el acceso a los centros docentes solicitados (queja 18/7446).

En los dos últimos años se han tramitado en esta Institución varios expedientes de queja en los que se planteaba la necesidad de escolarizar a cuatro menores de edad, todos ellos con problemas de salud extremadamente graves, en los centros docentes elegidos como prioritarios. Esta elección de las familias obedece a la cercanía de los centros docentes con los respectivos domicilios familiares o, en su caso, a la cercanía de aquellos con los recursos hospitalarios o de salud de referencia de cada uno de ellos (queja 17/2340, queja 17/5200, queja 18/2226 y queja 18/5568).

En los cuatro casos, a ninguno de los niños o niñas afectadas se les adjudicaron las plazas solicitadas debido a la inexistencia de vacantes, o bien por no corresponderle puntuación suficiente.

Es cierto que la actual normativa de escolarización no prevé prioridad alguna en el acceso por motivos de salud, ni en el procedimiento ordinario, ni en el extraordinario, por lo que consideramos necesario que por parte de la Administración educativa se ofrezca una respuesta adecuada y acorde con las excepcionalísimas circunstancias que concurren en estos y otros casos similares que pudieran producirse.

En nuestra consideración, la prioridad que a estos menores se les debería reconocer para acceder al centro docente que se solicite para ellos en el momento en el que sea necesario (en procedimiento ordinario o en procedimiento extraordinario), estaría fundamentada, además de por razones de humanidad, que deberían ser suficiente, en el interés superior de los menores afectados.

Abordamos la conveniencia de establecer excepciones en los procesos de escolarización de alumnado con determinadas enfermedades graves

Por otro lado, no podemos olvidar que es obligación legal de los poderes públicos procurar a las personas menores que se encuentran en situación de desventaja, sean cuales sean los motivos de ésta (físicos, psicológicos, económicos, familiares, etc.), todos aquellos medios que le permitan la superación de aquellas circunstancias que han dificultado o dificultan su desarrollo personal y social pleno.

Por ello, en el ámbito educativo, se ha de dar una respuesta adecuada a las circunstancias específicas al alumnado que presenta este tipo de dificultades, lo que también hará necesario la adopción de medidas organizativas flexibles que permitan una escolarización igualmente adecuada. **Ello debe llevar aparejada una adaptación de las normas sobre escolarización a las necesidades de los alumnos con enfermedades graves.**

3.1.2.2 c) Instalaciones escolares

Comenzados los primeros indicios de salida de la crisis que nos ha golpeado con tanta dureza en los últimos años, observamos que se han

iniciado algunas intervenciones en materia de infraestructuras escolares que se paralizaron por las limitaciones presupuestarias.

Sin embargo, esta tendencia optimista se ha ralentizado porque lo cierto es que volvemos a encontrar una excesiva lentitud en la respuesta a muchas obras de nueva construcción y de mejora en las instalaciones educativas que llevan años esperando una solución.

Esto, unido, además, a la falta de planificación y coordinación de las distintas administraciones educativas competentes, lleva a que en muchas ocasiones el alumnado reciba sus clases en instalaciones inadecuadas para la finalidad prevista.

Estas circunstancias se producen con mayor intensidad en algunas provincias, como es el caso de Málaga (queja 18/3141 y queja 18/5256).

Hemos recibido denuncias por la cronificación de la ausencia de centros docentes en determinadas zonas de esta provincia, dándose la coyuntura de que, tras años y años de espera, y cuando por fin se decide acometer la construcción de nuevos centros, o de nuevos edificios en centros ya existentes, se producen sucesivos incumplimientos por parte de las distintas administraciones de los plazos en los que se tenían que ir sucediendo las distintas fases.

Ello trae como consecuencia que el alumnado esté recibiendo sus clases o en aulas prefabricadas instaladas en medio de las obras, o en edificios y espacios que hacen las veces de aulas pero en condiciones absolutamente inadecuadas.

Este escenario ha estado presente durante todo el curso 2018-2019, puesto que no es viable recuperar el tiempo perdido y, por lo tanto, finalizar las obras antes de que el curso concluya.

*La lentitud
en ejecutar
obras de nueva
construcción y
mejora en las
actuales, unido
a la ausencia
de planificación
motiva que
el alumnado
reciba clases en
instalaciones
inadecuadas*

Parecida situación es la que se vive también en el municipio de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), si bien, en este caso, la inexistencia de espacio ni tan siquiera permite la colocación de aulas prefabricadas como mal menor para solventar la sobreocupación de uno de sus centros, previsto para albergar a 600 alumnos y con una ocupación real actual de 1100. Esto ha obligado a que hasta cuartos de baños se hayan tenido que habilitar como aulas (queja 18/0717 y 15 más).

Además, a esta grave falta de espacio, se suma el pésimo estado en el que se encuentran algunas de sus instalaciones, y lo que mayor daño está causando, una importante deficiencia de construcción en la cubierta completa de una de las alas del edificio que ha provocado, en el invierno de 2018, el desprendimiento del techo de alguna de las aulas, habiéndose tenido que proceder a su clausura.

Pero nos preocupa que, si bien en la localidad alcalareña se tiene prevista ya la construcción de un nuevo Instituto, este no va a suponer en ningún caso la solución a la masificación que señalamos, puesto que también otros centros del mismo municipio sufren una importante sobreocupación.

También nos inquieta que, aunque no son muy numerosas, seguimos recibiendo quejas que ponen de manifiesto la existencia de barreras

Continúan las quejas por la existencia de barreras arquitectónicas en algunos centros docentes de Andalucía

arquitectónicas en centros docentes de Andalucía, por lo que las instalaciones resultan inaccesible para cualquier miembro de la comunidad educativa que, de manera transitoria o permanente, necesite acceder al centro o, al menos, a alguna parte concreta del mismo, con limitaciones funcionales.

Citemos varios ejemplos. En el primero de ellos, la madre de una menor afectada por tener una muy limitada agudeza visual, nos exponía las intervenciones que en el centro docente en el que se encuentra matriculada había que llevar a cabo para garantizar su seguridad ya que, de otro modo, posiblemente los accidentes serían continuos. En esta ocasión hemos de congratularnos porque tanto por parte del Ayuntamiento de Granada,

como por parte de la Delegación Territorial, se dio una rápida y adecuada respuesta a las necesidades de la menor ([queja 18/2734](#)).

Importante problema de accesibilidad el que también sufría la menor cuya progenitora acudió a esta Institución solicitando nuestra intervención para que, escolarizada en un centro docente de una localidad cordobesa, pudiera acceder al polideportivo, ya que, necesitando para su deambulación una silla de ruedas, la única forma de acceder a esta instalaciones era a través de dos escaleras que, evidentemente, no podía subir.

Las posibles soluciones que se barajaron fueron ambas inviables, puesto que una de ellas era salvar el desnivel existente entre el edificio principal y el gimnasio, de 15 metros, mediante la construcción de una rampa de 300 metros, lo que resulta imposible. La otra propuesta era que la alumna usara la rampa de una entrada accesoria, pero de pendiente tan pronunciada que ni siquiera una persona empujando la silla podría subirla, por cuanto menos ella por sus propios medios.

Aún permanecemos a la espera de que la Delegación Territorial competente nos responda de cuáles de los medios que salvarían los obstáculos pueden ser instalados: una silla salvaescaleras, un montacargas o una plataforma elevadora ([queja 18/6067](#)).

3.1.2.2 d) Convivencia en los centros docentes

Uno de los objetivos que perseguía esta Institución con la elaboración y publicación, a principios de 2017, del informe especial [«Acoso escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y recuperación de las víctimas»](#), era crear una mayor concienciación sobre la necesidad de que toda la comunidad educativa continuara abordando este grave problema, haciendo un llamamiento expreso a las autoridades educativas para que redoblaran los esfuerzos en la adopción de medidas concretas que permitieran la prevención y erradicación del acoso.

Creemos que estamos en lo cierto si decimos que el menor número de quejas recibidas en 2018 sobre conflictos entre iguales en el ámbito

educativo, ha podido tener su causa en el hecho de que se ha producido una mayor implicación de toda la comunidad educativa y, sobre todo, en lo que respecta a una mejor gestión de aquellos casos en los que ha sido necesaria la aplicación del vigente protocolo contra el acoso escolar.

Uno de los objetivos de nuestro informe sobre acoso escolar fue crear una mayor concienciación sobre la necesidad de abordar este grave problema

Era esta última cuestión la que con mayor frecuencia se ponía de manifiesto en las quejas que se venían recibiendo en esta Defensoría, criticándose por parte de las familias afectadas el desconocimiento o deficiente aplicación del protocolo.

Nos alegramos, por lo tanto, de los pasos iniciados para mejorar la eficacia en las actuaciones de los centros y, de forma paralela, una mayor satisfacción de aquellos alumnos o alumnas y sus familias que, desafortunadamente, se hayan podido ver afectados o hayan sido víctimas de acoso o ciberacoso.

Pero al margen de aquellos supuestos en los que se nos pone de manifiesto los problemas de violencia o conflictividad entre iguales, también nos han sido planteadas, aunque no son frecuentes, algunas quejas de agresiones sufridas al personal docente.

Traemos a colación un ejemplo. Una profesora solicitó el amparo de la Institución ante la situación de indefensión y desamparo en la que manifestaba haberse encontrado como consecuencia de la inadecuada actuación, a su juicio, tanto de la dirección del centro donde prestaba sus servicios, como de la delegación territorial competente, ante las agresiones verbales e intimidaciones que sufrió de uno de sus alumnos.

A lo largo de la extensa tramitación de la queja, comprobamos que, al contrario de lo que en un principio informó la delegación territorial implicada, no se había aplicado el protocolo previsto para estos casos. Se trata del protocolo de actuación en caso de agresión hacia el profesorado o el personal no docente, aprobado por Orden de 20 de junio de 2011,

por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

Tampoco se había podido imponer al alumno responsable las medidas disciplinarias que hubieran correspondido, debido a las irregularidades cometidas por la dirección del centro docente en la tramitación del expediente disciplinario al alumno.

La delegación territorial que en un principio confirmó el inicio del protocolo señalado, finalmente se desdijo de sus afirmaciones, argumentando ahora que considerando la dirección que los hechos ocurridos no constituyán una agresión, no se entendió procedente la incoación de dicho protocolo.

Resultaba paradójico, sin embargo, que reconociéndose por el organismo territorial estas circunstancias, se manifestara que tanto el inspector de zona, como la asesoría jurídica, sí habían llevado a cabo las actuaciones correspondientes según el protocolo. El problema derivaba, a juicio de aquél, en que no se podía acreditar las actuaciones porque se habían realizado de forma oral y no por escrito, y que las conversaciones telefónicas no son grabadas.

Esta sola circunstancia, por sí misma, constituye el incumplimiento del tan aludido protocolo, puesto que según el mismo hubiera correspondido al inspector de referencia dejar constancia documental de su actuación.

De igual forma, y en base al mismo documento, corresponde a la inspección educativa informar a la interesada, de oficio, sobre qué tipo de asistencia tenía derecho a recibir como víctima de una agresión sufrida en el ejercicio de su funciones docentes -asistencia jurídica y asistencia psicológica-, así como indicarle el modo de solicitarla. Así mismo, también le hubiera correspondido elaborar un informe de lo ocurrido para su traslado a la asesoría jurídica, informe que, sin embargo, tampoco nos fue facilitado a pesar de haber sido demandado de forma expresa.

A nuestro juicio, de la información que habíamos recabado, consideramos fundamentados los sentimientos de indefensión y desamparo expresados por la interesada, así como una inadecuada actuación de la dirección del centro docente y del inspector de referencia.

Y es que la profesora no solo se vio privada de la protección adecuada, en el más amplio sentido, sino que además, cuando ella misma intentó procurársela acudiendo en auxilio a personas ajena al centro educativo, lejos de entender su actuación, se le reprimió y se intentó sancionarla vía expediente disciplinario. Finalmente este expediente fue sobreseído por no encontrar responsabilidad alguna en la actuación de la docente.

Estas disfunciones, que también hemos de señalar que no es representativa de la forma en la que, en general, actúa la Administración educativa competente en hechos similares, nos llevó a formular dos resoluciones.

La primera resolución para que se adopten las medidas necesarias a fin de que por los centros docentes y por el servicio de inspección se extremen las precauciones a la hora de valorar y calificar los hechos que pudieran dar lugar a la incoación del correspondiente protocolo, así como para su correcta tramitación; y una segunda, para que se dicten las instrucciones necesarias para que, incoado el protocolo, se deje constancia documental de todo cuanto se actúe.

En el momento de la redacción del presente informe, aún estamos a la espera de la respuesta debida (queja 16/6341).

3.1.2.2 e) Servicios Educativos complementarios

Respecto de los servicios complementarios, el mayor número de intervenciones han estado relacionadas con los servicios de comedor.

Respecto de dicho servicio, las quejas que se tramitaban hasta el curso 2016-2017, se referían, en general, a la insuficiencia en la oferta de plazas y, particularmente, cuando esto afectaba a alumnos o alumnas cuyos progenitores trabajaban en un horario en el que les imposibilitaba hacerse cargo de los menores.

Sin embargo, la aprobación del Decreto 6/2017, de 16 de enero, por el que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, supuso garantizar una plaza en el servicio de comedor a todo el alumnado cuyos padres, siempre que ostentaran su guarda y custodia, realizaran una actividad laboral o profesional remunerada que justifique la imposibilidad de atenderlos en el horario establecido para la prestación del servicio.

Al referirse el nuevo Decreto a las «personas que ejerzan la guarda y custodia» y no a la «patria potestad», como se hacía en la anterior regulación, se facilita, además, que aquellas familias en la que los hijos e hijas viven con uno solo de los progenitores, puedan tener garantizada una plaza, con independencia de si el progenitor no custodia ejerce o no una actividad laboral.

El mayor número de quejas sobre los servicios educativos complementarios versa sobre el comedor escolar

Teniendo en cuenta que esta nueva regulación sería aplicable al curso 2017-2018, el beneficio que suponía se ha traducido en la desaparición de aquellas quejas de padres trabajadores que no obtenían plazas para sus hijos en el servicio de comedor escolar.

Sin embargo, ello no ha significado que hayan desaparecido las quejas referidas a este servicio complementario, si bien por otros motivos o situaciones.

Una de estas razones es la que afecta a **familias en las que uno de los progenitores, o en el caso de las monoparentales, se encuentran en situación de desempleo en el momento de solicitar la plaza de comedor y que, tras la aplicación de los criterios de prioridad por sobredemanda de plazas, el alumno o alumna no acceda al servicio**. En estos casos, si una vez comenzado el curso el progenitor o progenitora encuentra un empleo, ante la imposibilidad de que en ese momento su hijo o hija acceda al comedor, por inexistencia de plazas en el servicio, se ve obligado a rechazarlo si el horario laboral que tiene que cumplir supone no poder hacerse cargo del menor una vez que terminara la jornada escolar (queja 18/3536).

Otra de las cuestiones se refiere al **cálculo de los porcentajes de bonificación en el precio del servicio de comedor**. Dado que estas se calculan conforme a los ingresos declarados en el Impuesto sobre la renta del ejercicio anterior, y no en función de los ingresos reales de la familia en el momento en el que comienza el disfrute del servicio por parte del alumno o alumna, sucede que en este momento, estando los ingresos familiares muy por debajo de los entonces declarados y, por lo tanto, correspondiendo un porcentaje de bonificación mayor al calculado, les es imposible hacer frente al coste del servicio (queja 18/5411 y queja 18/6856).

En cuanto a la gestión del servicio por parte de las empresas de catering, también se nos ha puesto de manifiesto en alguna ocasión lo abusivo de algunas de sus cláusulas. En concreto, se quejan algunos de los usuarios de la excesiva antelación con la que se exige avisar la inasistencia del alumno al comedor para no abonar la cuota correspondiente al día o días que faltaran, dado que produciéndose estas circunstancias, en la mayoría de los casos, por situaciones imprevistas, los usuarios se ven obligados a abonar la cuota correspondiente al mes completo (queja 17/6433 y queja 18/5985).

Y relativas también al modo de gestión de los comedores escolares, hemos recibido quejas de familias que discrepan del sistema optado por la Administración educativa (queja 18/2492 y queja 18/2605).

Citamos el caso planteado por miembros de la AMPA de un colegio de la provincia de Granada, que discrepaban de la decisión de que el servicio de comedor pasara a ser gestionado por una empresa de catering, considerando, además, que el concurso para la adjudicación del servicio a dicha empresa había sido convocado y tramitado con falta de transparencia.

Ponían en valor los comparecientes que, durante los más de 15 años, la asociación de madres y padres había gestionado el comedor del centro, obteniendo magníficos resultados en términos de salud y educación de los escolares, manteniendo estos una relación positiva con la comida y adquiriendo hábitos nutritivos saludables a través de la cultura culinaria andaluza y mediterránea.

Este comedor escolar había sido objeto de interés por parte de medios de comunicación, foros de expertos en educación, salud y alimentación, y también como experiencia de participación de la comunidad. Así lo demostraban los numerosos artículos de prensa, programas de televisión e invitaciones a participar en jornadas y congresos, las múltiples visitas y premios que habían recibido.

Las consecuencias directas de adjudicar a la empresa de catering la gestión, manifestaba la AMPA, irían en detrimento considerable de la calidad del servicio de comedor que se está prestando con comida casera cocinada a diario e in situ con productos frescos; la pérdida de riqueza para la economía local, puesto que la mayoría de los proveedores de materias primas en estos comedores eran de la zona; y la desaparición de un activo de salud para la comunidad.

Tras la intervención de esta Defensoría, recibimos la noticia de que la Administración educativa había llegado a un acuerdo de consenso entre todas las partes, de manera que la nueva empresa de catering adjudicataria del servicio acordó con la AMPA que una vez se hubiera ejecutado el 20 por 100 del contrato -circunstancia que acontecería en el mes de febrero de 2019- el servicio de comedor escolar se subcontrataría con esta asociación.

Mientras que ese momento llegara, la empresa y la representación de padres y madres acordaron, de igual manera, que la primera seguiría manteniendo a los mismos trabajadores que prestaban sus servicios en el comedor cuando era gestionado por la AMPA y, también, que se continuaría proporcionando a los alumnos los menús ecológicos.

Por último, señalar que **una treintena de Ampas denunciaron la pasividad de la Consejería de Educación al no actuar ni dar explicaciones sobre el porqué en algunos centros docentes se utilizan criterios sexistas y discriminatorios por razón de sexo, al asignar más cantidad de comida a los niños que a las niñas.**

En el momento de concluir la redacción de este informe, la Consejería ha respondido señalando que la Agencia Pública Andaluza de Educación

introduce en los pliegos de contratación para prestar el servicio de comedor en estos centros criterios nutricionales que son propuestos por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. Y esta Consejería utiliza como fuente el documento de consenso sobre alimentación en los centros educativos a nivel nacional, aprobado el 21 de julio de 2014 por las sociedades científicas del ámbito de la nutrición, así como por las asociaciones de madres y padres de alumnos (Ceapa y Cofapa).

Añade la Administración educativa que son únicamente evidencias y criterios científicos los que aconsejan establecer el tipo de alimentos y la ración que de ellos se han de servir a los niños y niñas según cuatro parámetros fundamentales, como son la edad, el género, la actividad física y su complejión, por lo que no puede entenderse, en este concreto contexto, que el servir mayor o menor cantidad de alimentos según dichos criterios obedezca a ningún tipo de discriminación, si se entiende ésta como exclusión o trato excluyente.

En estos momentos, dado lo reciente de esta respuesta, nos encontramos analizándola para determinar qué actuación es la que resultará procedente llevar a cabo desde esta Defensoría y de su resultado se dará cuenta en nuestro próximo informe anual (queja 18/6326).

Por lo que respecta a la gestión de los comedores escolares, traemos a colación la reclamación formulada por representantes de Hostelería de la Federación Andaluza de un sindicato denunciando las irregularidades que, en su opinión, se están produciendo en el sector de restauración externa (comedores escolares) de los centros docentes dependientes de la Agencia Pública Andaluza de Educación ante los incumplimientos del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) por las empresas concesionarias de este servicio en relación con la situación laboral-profesional en la que se encuentra el personal contratado para su prestación.

Asimismo, se adjunta informe sobre las condiciones laborales de este colectivo en Andalucía y los perjuicios que la organización sindical que representa considera que se derivan para la prestación del servicio de su externalización. En sus conclusiones, la representante sindical solicita que por parte de la Administración andaluza responsable de la concesión del

servicio se vele por el cumplimiento de la legalidad laboral ante la situación en la que presta sus servicios el colectivo de profesionales afectados.

Con respecto a la tramitación de esta queja, sin perjuicio de la relación jurídico-privada que se establece entre la empresa adjudicataria de la prestación de los servicios externalizados y sus trabajadores y trabajadoras, ajena al ámbito de supervisión de esta Institución, en tanto que el cumplimiento de estas obligaciones de índole laboral son fundamentales para la ejecución de dichos contratos y constituyen una obligación de naturaleza contractual para las empresas adjudicatarias, sujeta al control de la Administración contratante, se procede a su admisión a trámite a dichos efectos.

En este sentido, se pone de manifiesto a la Administración contratante que la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), incorpora como una de sus novedades más importantes la protección de los trabajadores que realizan la prestación contractual, introduciendo importantes novedades en la regulación de esta materia que pretenden asegurar la protección de los derechos laborales y sociales de dichos trabajadores por parte de la empresa contratista durante la ejecución del contrato.

Y, aunque de acuerdo con lo establecido en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LCSP, la nueva Ley no se aplicará a los procedimientos iniciados antes del 9 de marzo de 2018, como ocurre en los objeto de análisis en esta queja, rigiéndose por la normativa anterior (el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre -TRLCSP-), el nuevo marco que establece la vigente LCSP debe ser tenido en cuenta como referente a la hora de resolver las dudas interpretativas que plantea la aplicación del TRLCSP a los contratos en vigor.

En cuanto a la cuestión central de la queja que afecta al cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales en la contratación pública, en la documentación que nos remite dicha Agencia Pública no se nos informa de qué medidas concretas se han adoptado para el seguimiento y control del cumplimiento de dichas obligaciones a las empresas adjudicatarias de este servicio.

La consecución de los objetivos públicos a los que se vincula la inclusión de estas cláusulas, depende en buena medida del cumplimiento efectivo de dichas obligaciones. Por ello, debe vigilarse el efectivo cumplimiento de las mismas que vinculan al contratista desde el momento en que, libre y responsablemente, concurrió a la licitación y que, en caso de incumplimiento, lleva aparejado consecuencias penalizadoras o resolutorias para el mismo.

En un tipo de contratación, como es la del servicio de comedores escolares en la que el componente personal es básico y suele plantear frecuentes incidencias relativas al cumplimiento de la normativa laboral, resulta necesario que las medidas de control de estos aspectos se refuerzen y se lleven a efecto de modo sistemático y permanente.

Para el control de estas obligaciones de índole laboral, al igual que ocurre con el resto de las establecidas en los PPT respecto a las condiciones de prestación del servicio, se precisa también el establecimiento de los correspondientes parámetros objetivos de control que permitan vigilar el cumplimiento de los objetivos públicos a los que se vinculan dichas cláusulas.

Es necesario, por tanto, y más en un contrato de servicios de estas características, otorgar a este tipo de compromisos que asume el contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y someterlas al mismo control respecto a su cumplimiento. Aspecto este que tras la aprobación de la nueva LCSP y la especial relevancia que otorga

a la vertiente social de la contratación pública, tendrá que reforzarse y controlarse adecuadamente en próximas licitaciones de servicios de estas características.

Recomendamos incrementar el control del cumplimiento de las normas laborales de las empresas contratistas y reforzar la aplicación de las consideraciones sociales

Ante estas circunstancias, se resuelve la queja recomendando a la Agencia Pública Andaluza de Educación que se otorgue al cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las

empresas contratistas la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y se sometan al mismo control respecto a su cumplimiento.

Asimismo, atendiendo a las características de estos contratos y a las circunstancias que vienen concurriendo en su ejecución, **sugerimos** a la Administración que en el procedimiento de contratación de este servicio se refuerce la aplicación de las consideraciones sociales que se establecen en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 18 de octubre de 2016, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública en este ámbito y que se concretan en la Guía elaborada para su aplicación, incluyendo, además de las que establece como de obligado cumplimiento, aquellas otras que recomienda aplicar, en función del objeto del contrato, y que pretenden mejorar las condiciones socio-laborales en que se tiene que desarrollar la prestación contractual, otorgándole mayor peso en las fases de adjudicación y ejecución del mismo (queja 18/5294).

Es necesario, por tanto, y más en un contrato de servicios de estas características, otorgar a este tipo de compromisos que asume el contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y someterlas al mismo control respecto a su cumplimiento. Aspecto este que tras la aprobación de la nueva LCSP y la especial relevancia que otorga a la vertiente social de la contratación pública, tendrá que reforzarse y controlarse adecuadamente en próximas licitaciones de servicios de estas características.

3.1.2.2 f) Equidad en la educación

La equidad es uno de los principios inspiradores del sistema educativo y tiene por objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación, la accesibilidad universal a la educación, y la inclusión educativa. Además de servir a estos fines, actúa como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.

En este subepígrafe diferenciaremos las medidas de equidad en los dos grupos: educación especial y educación compensatoria.

Por lo que respecta a la **educación especial**, esta ha venido siendo tradicionalmente una educación paralela y separada de la educación normal y ordinaria. Sin embargo, este concepto ha ido variando, de modo que en la actualidad la cultura de la integración escolar se encuentra más desarrollada, favoreciendo la aparición de la denominada escuela inclusiva.

La educación inclusiva se perfila como un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos prestando especial atención a aquellos que son vulnerables a la marginalidad y la exclusión social.

La educación inclusiva es un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje del alumnado prestando especial atención a aquel vulnerable a la marginalidad y la exclusión social

Por tanto, la inclusión en el ámbito educativo es considerada como un proceso que toma en cuenta y responde a las diversas necesidades asociadas a la discapacidad y al ambiente, pero no exclusivamente a ellas. Esto implica que las escuelas deben reconocer y responder a las diversas necesidades de los alumnos.

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación (artículo 73), el alumnado con necesidades educativas especiales es aquel que requiere, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta. Los principios que presiden la escolarización de estos alumnos y alumnas son los de normalización e inclusión.

Estos principios han de ser interpretados de acuerdo con la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas

con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España y en vigor desde el 3 de mayo de 2007.

Las quejas recibidas en 2018 afectan a los distintos aspectos inherentes a la incorporación y permanencia del alumnado con discapacidad al sistema educativo.

Nos referimos a las demoras o disconformidad de las familias con la valoración de las necesidades educativas especiales realizadas por los equipos de ordenación educativa; a divergencias respecto de las modalidades de escolarización; a carencias de profesorado o profesionales técnicos de integración social; a deficiencias en las instalaciones educativas; o a problemas para el acceso a los servicios educativos complementarios y actividades extraescolares.

Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, la disconformidad de las familias con la valoración de las necesidades educativas, hemos de resaltar las dificultades de la Defensoría para intervenir teniendo en cuenta que aquellas son determinadas por equipos técnicos.

Dichas valoraciones se realizan por profesionales (psicólogos, pedagogos, maestros de audición y lenguaje, médicos o trabajadores sociales) que fundamentan sus decisiones en criterios de carácter estrictamente técnico sobre los que esta Institución no se encuentra legitimada para rebatir o cuestionar. La Defensoría no dispone de competencias, ni de medios para dictaminar técnicamente sobre las necesidades educativas del alumnado con discapacidad, o sobre los métodos educativos que se les debe aplicar.

Las quejas afectan a los distintos aspectos inherentes a la incorporación y permanencia del alumnado con discapacidad al sistema educativo

No obstante, en estos casos, velamos para que las reclamaciones de las familias con el contenido de los dictámenes de escolarización elaborados por los técnicos se tramiten, en forma y plazo, conforme al procedimiento

establecido en las Instrucciones de 22 de junio de 2015, de la Dirección General de Participación y Equidad, por las que se establece el protocolo de detección, identificación del ANEAE, (Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo) y organización de la respuesta educativa, actualizado por otras Instrucciones de 8 de marzo de 2017 (queja 18/0189 y queja 18/0271).

En otras ocasiones las denuncias tienen su origen en una demora, no siempre justificada, en determinar por los profesionales competentes las necesidades educativas especiales de los alumnos.

Está demostrado que la detección e identificación temprana de las necesidades educativas del alumnado juega un papel esencial en la inclusión plena de estos y en su aprovechamiento futuro del proceso educativo. Toda la legislación educativa enfatiza la importancia de identificar, valorar y prestar atención educativa adecuada lo más tempranamente posible a las necesidades educativas especiales que presenten los alumnos, ya que en muchos casos su detección y atención precoces incrementan significativamente la eficacia de las medidas adoptadas y el rendimiento presente y futuro del alumnado.

Estas demoras suelen resolverse con cierta agilidad tras la intervención de la Defensoría (queja 18/0100, [queja 18/1774](#)).

Cuestión distinta es la determinación de la modalidad de escolarización que acuerden los técnicos, cuando a lo que se apunta es a un modelo menos inclusivo en un centro específico de educación especial. De

modo más significativo cuando parece evidenciarse que esta decisión tiene su fundamento en cuestiones de índole organizativas o económicas y no en el interés superior del alumno.

La insuficiencia de medios en los colegios nunca puede ser fundamento para denegar el acceso del alumnado con discapacidad a un recurso dentro del sistema ordinario en igualdad de condiciones

La insuficiencia de medios en los centros docentes nunca puede servir de fundamento

para denegar el acceso de un alumno o alumna con discapacidad a un recurso dentro del sistema ordinario, en igualdad de condiciones y en la comunidad en la que vive. Caso contrario se estará vulnerando el derecho de este alumnado a una educación inclusiva, en los términos que señalan las leyes educativas y la Convención de las personas con discapacidad de la ONU.

En efecto, la Convención obliga a los Estados, respecto del alumnado con discapacidad, a que hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales, a que se le preste el apoyo necesario en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva, y a que se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

También la Convención, en su artículo 2, prohíbe todas las formas de discriminación de estas personas, entendiendo que constituye discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, mencionándose expresamente como constitutiva de una forma de discriminación «la denegación de ajustes razonables».

Sobre este asunto el Tribunal Constitucional ha señalado que como principio general la educación debe ser inclusiva, es decir, se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad.

En definitiva -dice el Tribunal- «la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan sólo cuando los ajustes que deban realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial» (sentencia de 27 de enero de 2014).

Se ha encargado la Convención de determinar qué ha de entenderse por ajustes razonables: modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que «no impongan una carga desproporcionada o indebida» cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por tal razón, antes de acordar la derivación de un alumno con discapacidad a un recurso menos inclusivo como lo son los centros específicos de educación especial, la Administración educativa debe analizar los ajustes que se requieren en el supuesto concreto. Ha de valorar la dotación de medios materiales y personales complementarios que ha de realizarse al centro ordinario y la realización de modificaciones en la organización y funcionamiento del mismo, entre otras cuestiones.

Persisten las reclamaciones por la escasez de profesionales técnicos de integración social (monitores de educación especial) en los centros docentes

Una vez realizadas estas actuaciones, sólo podrá denegarse el acceso del alumno con discapacidad a un recurso ordinario cuando los ajustes que se precisan no puedan estimarse «razonables» (queja 17/0486, queja 18/0632 y [queja 18/0247](#)).

Pero el asunto que más problemas ha suscitado en 2018 ha sido la escasez de profesionales en los centros docentes para la debida atención del alumnado con discapacidad.

Como viene aconteciendo desde hace muchos años, las demandas centran su foco preferente de atención en los profesionales técnicos de integración social, antiguos monitores de educación especial. (queja 18/0003, queja 18/0066, queja 18/0194, queja 18/0304, queja 18/0556, queja 18/0819, queja 18/0948, queja 18/1330, queja 18/1638, [queja 18/1940](#), queja 18/3046, queja 18/3747, [queja 18/3846](#), queja 18/5427, queja 18/5556, [queja 18/5837](#), queja 18/6638, entre otras muchas).

Bien es cierto que se ha producido un cambio en el contenido de las demandas. Si en el pasado la causa de la reclamación giraba en torno a la ausencia de los profesionales mencionados en los colegios e institutos, en estos momentos el conflicto surge porque aquellos no prestan sus servicios durante toda la jornada escolar, debiendo desempeñar sus cometidos en varios centros simultáneamente.

De este modo, un mismo profesional es compartido por varios centros educativos en la misma jornada lectiva, justificando la Administración educativa esta decisión en cuestiones de naturaleza organizativas o presupuestarias.

Esta carencia se suele suplir con el trabajo de las familias o de otros profesionales que, sin embargo, no tienen encomendadas específicamente las tareas asistenciales que competen a los profesionales técnicos de integración social.

Por otro lado, el proceso de escolarización de cada curso académico culmina con bastante antelación a su inicio y, desde dicha fecha, por regla general, la Administración educativa conoce con detalle al alumnado que acude a cada centro y sus concretas necesidades, por lo que no se entiende que cuando comienza el curso escolar, en septiembre, muchos centros no cuenten todavía con los servicios de estos profesionales.

En este ámbito venimos demandando a la Administración educativa que mejore su planificación para que el día en que el alumno comience el curso cuente con todos los apoyos necesarios y que han sido propuestos en su dictamen de escolarización, evitando así a las familias tener que peregrinar por el centro y por la delegación territorial solicitando lo que en derecho corresponde a sus hijos para una debida inclusión escolar.

Demandamos a la Administración que mejore su planificación al comienzo del curso para que los centros docentes cuenten con los recursos necesarios para el alumnado con discapacidad

Este esfuerzo de las familias ha sido puesto de relieve por el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, órgano de vigilancia del cumplimiento por parte de los Estados de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En un informe hecho público en 2018, el Comité señala que los padres que han decidido luchar por el acceso de un alumno con discapacidad a una educación inclusiva rápidamente llegan a altos niveles de presión, agotamiento e incluso desesperación. Y si bien reciben el apoyo de otros padres (grupos de apoyo), de organizaciones y redes especializadas, entiende el Comité que dicho apoyo es muy limitado e insuficiente.

En este ámbito debemos reiterar nuestro criterio de que **sin recursos no es posible una inclusión plena del alumnado con discapacidad**.

No somos ajenos a que en épocas de crisis como la que hemos padecido en los últimos años resulta casi una utopía pensar que los medios y recursos necesarios van a estar disponibles para los alumnos con discapacidad donde y cuando los precisen. Pero la inclusión requiere algo más que proclamas, normas, o cambios organizativos en los procesos educativos. La inclusión requiere medios y recursos.

Los apoyos a los alumnos con discapacidad deben permitir su participación en actividades extraescolares

Resolución de 22 de noviembre de 2018 (BOJA nº 234, de 4 de diciembre de 2018), que señala un descenso del gasto medio para el alumnado con necesidades de apoyos educativos.

Según este documento, el gasto medio para estos alumnos ha bajado en Andalucía en los últimos años hasta un 18 por 100. Y pese a que los presupuestos se incrementaron en un 14,56 por 100, el número de

Por ello nos preocupa el resultado del Informe de fiscalización del Programa Presupuestario 42E «Educación Especial» 2012-2016, elaborado por la Cámara de Cuentas, aprobado por

escolares que demandan estos servicios ha aumentado un 39,36 por 100, lo cual ha provocado la caída en la inversión por estudiante.

Por otro lado, los apoyos precisos a los alumnos con discapacidad se extienden a los necesarios para su participación en las actividades extraescolares programadas por los centros, de conformidad con el objetivo último de plena inclusión, a través de medidas que hagan posible su máximo desarrollo académico y social a que deben tender todas las decisiones que afecten a alumnos con discapacidad.

Y este principio ha de hacerse extensivo a los servicios complementarios de comedor escolar y transporte escolar.

Respecto al servicio de transporte escolar, recordemos, además, que la Ley Orgánica de Educación establece en su artículo 110 que las obligaciones que se atribuyen a las administraciones educativas en cuanto a accesibilidad y adaptación de los centros docentes se extienden también a las condiciones en las que se presta el servicio de transporte escolar.

En ocasiones, las graves patologías del alumnado demandan una supervisión constante y especializada que se extiende ineludiblemente también al servicio de transporte escolar. La Administración educativa argumenta que la normativa aplicable, esto es el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad de transporte escolar, no contempla la contratación para el mismo de personal con competencias para la preparación y administración de medicamentos ni los actos técnicos de enfermería.

Pero se olvida en ocasiones la Administración de que el uso del servicio de transporte se hace necesario por su decisión de escolarizar al alumno en un centro específico por no contar los centros docentes próximos al domicilio de aquél de los recursos necesarios para su debida atención.

La solución suele venir instruyendo a los monitores del transporte escolar, bajo supervisión médica, sobre métodos de actuación en caso de

crisis del alumno. Una decisión que ha de contar con el consentimiento expreso de los padres del menor y se hace depender de la voluntad del monitor de asumir nuevas responsabilidades; una responsabilidad que no le compete conforme a las funciones encomendadas por el convenio colectivo de aplicación ([queja 17/5968](#)).

El escenario descrito sobre la inclusión del alumnado con discapacidad empeora cuando este culmina la etapa de la escolarización obligatoria (queja 18/0335, queja 18/0569 y entre otras).

Respecto a la enseñanza postobligatoria, el artículo 74 de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa establece que las administraciones educativas deben facilitar que los estudiantes con necesidades educativas especiales continúen su escolarización de forma adecuada, y adaptar las condiciones en las que las evaluaciones establecidas por esa Ley se llevan a cabo.

En este ámbito coincidimos plenamente con el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad cuando señala la escasa atención prestada a ese tema, pues la gran mayoría de personas con discapacidad se ve obligada a abandonar sus estudios después de la educación secundaria. Las tasas de abandono escolar de los niños y particularmente las niñas con discapacidad, son más altas que los demás promedios nacionales, según este organismo.

Tras la etapa de escolarización obligatoria, que en el caso del alumnado con discapacidad se puede hacer extensiva hasta los 21 años de edad, existen pocas oportunidades para que estas personas ejerzan su derecho a la participación e inclusión social.

Sin recursos no es posible una inclusión plena del alumnado con discapacidad en los centros docentes

Las posibilidades de este alumnado, principalmente aquel con mayor necesidad de apoyo, consisten repetidamente en rutas segregadas tales como talleres protegidos, centros de ocupación, o la permanencia en casa o en un centro de día, que recibe a personas con discapacidad de entre 17 y 70 años de edad.

Sobre estas enseñanzas, durante 2018 también hemos recibido asimismo quejas presentadas por familiares de alumnos con necesidades educativas especiales, denunciando las limitadas posibilidades de estos últimos de continuar su proceso formativo por ausencia de plazas de las enseñanzas de Form Profesional Básica Específica en los centros educativos de la provincia de Sevilla, además de aludir a un agravio comparativo entre distintas provincias andaluzas por lo que respecta a la oferta educativa de las mencionadas enseñanzas (queja 18/5744).

Este tipo de enseñanzas son las más demandadas por el alumnado con algún tipo de discapacidad. Baste recordar que el nivel educativo de las personas con discapacidad en las enseñanzas superiores continúa siendo comparativamente bajo respecto al de personas sin discapacidad, ya que actualmente aquellas solo están representadas en algo más de 1% en los estudios universitarios de Grado, y el porcentaje es aún inferior cuando se trata de estudios de Máster y Doctorado.

Precisamente la escasez de plazas en los ciclos formativos para personas con discapacidad determina que haya de establecerse un procedimiento en caso de que la demanda supere la oferta.

La Orden de 1 de junio de 2016, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior, sostenidos con fondos públicos, de formación profesional inicial del sistema educativo (BOJA núm. 108, de 8 de junio), así como a las modificaciones introducidas por la Orden de 1 de junio de 2017, que modifica la primera (BOJA núm. 112, de 14 de junio) acude al expediente académico para dirimir los empates cuando hay más solicitudes que ofertas de plazas, salvo en el caso del cupo de alumnado con discapacidad y deportistas de alto rendimiento en los que se acude al sistema del sorteo público.

***Recibimos
denuncias por la
ausencia de plazas
de las enseñanzas
de Formación
Profesional Básica
para el alumnado
con discapacidad***

El sorteo público es una técnica que fue objeto de amplias críticas cuando se comenzó a utilizar en los procesos de escolarización. El fundamento de este rechazo se basaba en que la adjudicación por orden alfabético a partir de una letra al azar implicaba que tenían menos opciones de ser adjudicatario de las plazas escolares quienes tuvieran apellidos situados detrás de los más habituales.

Tras varios procesos de mejora con la aplicación de variables matemáticas, ahora es un sistema plenamente aceptado. Pero un sistema que tiene una finalidad concreta y perfectamente definida que no es otra que dirimir las situaciones de empate. Se trata de un criterio de desempate ante aspirantes en igualdad de condiciones.

Es por ello que no podemos compartir que el sistema del sorteo sea utilizado como criterio único para la adjudicación de plazas a los alumnos con discapacidad o de alto nivel o rendimiento deportivo, obviando el criterio del expediente académico que es utilizado para el resto del alumnado.

Tomar en consideración el esfuerzo realizado por el alumnado en su proceso formativo es uno de los criterios más objetivos que se pueden utilizar a la par que supone un reconocimiento de su trabajo.

En nuestro criterio, no existe ninguna justificación en el trato diferenciado entre unos aspirantes y otros, teniendo en cuenta, no lo olvidemos, que cada uno compite dentro de su propio cupo u orden de clasificación de las ofertas de plazas.

Con estos criterios hemos dirigido una **sugerencia**, a la Consejería de Educación, para que modifique la Orden de 1 de junio de 2016, de modo

que cuando no existan plazas suficientes para el alumnado que pretenda acceder a las plazas reservadas para alumnos afectados por discapacidad o deportistas de alto rendimiento o nivel, se tenga en cuenta el expediente académico de los aspirantes y no se atienda al resultado de un sorteo público.

**Continuamos
recibiendo quejas
por la demora
en el pago de las
becas y ayudas al
estudio**

Esta resolución ha sido aceptada y estamos realizando un seguimiento de su cumplimiento ([queja 17/4153](#), queja 18/3788 y queja 18/4273).

Por lo que respecta a la educación compensatoria, hemos de recordar que año tras año el principal problema que afecta a las distintas becas y ayudas al estudio, en general, es el del retraso con el que los beneficiarios perciben la cuantía que les ha correspondido.

En la mayoría de los casos, es en el último semestre del año cuando un número considerable de solicitantes de estas becas acude al Defensor manifestando que los pagos se producen casi a finales del curso, incluso ya finalizado, preocupándonos que algunas familias tengan que recurrir a solicitar préstamos para poder ir cubriendo los gastos para los que, precisamente, han solicitado la beca. En la peor de las situaciones, a mitad de curso, se debe abandonar los estudios educativos no obligatorios por no poder hacer frente a su coste.

Con seguridad, en términos porcentuales estas circunstancias suceden las menos de las veces, aunque cabría plantearse si en números absolutos no son tan pocos los becados y becadas que se ven afectados por este problema, sobre todo porque con que tan solo fuera uno de ellos que tuviera que abandonar sus estudios, ya nos parecen muchos.

Con especial incidencia parece estar ocurriendo estos retrasos en las Becas 6000, -convocadas y enteramente gestionadas por la Consejería de Educación-, además de que con respecto a estas mismas becas hemos detectado otro importante problema.

Según hemos podido conocer a través de la tramitación de numerosos expedientes, durante el año 2018 se han estado resolviendo los recursos de reposición que, en caso de denegación, fueron presentados para las becas solicitadas para el curso 2014-2015. Esto significaría que, de acuerdo con que los recursos han de ser resueltos por orden de antigüedad, hay un retraso acumulado de cuatro años.

Ante esta disfunción, hemos dirigido sendas resoluciones a la Dirección General de Participación y Equidad, órgano competente en la resolución de estos recursos, haciendo **un recordatorio de sus deberes legales** de

resolver expresamente los recursos presentados, así como recordando, igualmente, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a una buena administración, que comprende que sus asuntos sean tratados de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Por su parte, también se ha recordado al señalado centro directivo que, de acuerdo con los artículos 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 103 de la Constitución, esa Administración debe actuar de acuerdo con los de principios de eficacia, eficiencia, simplificación de procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos, así como sometimiento a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

Concluyen sendas resoluciones con la recomendación de que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda.

Ambas resoluciones han sido aceptadas, por lo que permanecemos atentos para comprobar si, efectivamente, se adoptan las medidas que son necesarias para superar este importante problema ([queja 18/3320](#) y [queja 18/3463](#)).

De igual modo, si bien en este caso a las Becas Erasmus, **persiste el problema de no poderse pagar la aportación complementaria del Estado, afectando también la cuestión a otros premios o subvenciones.**

Aunque ya fue tratado en nuestro anterior informe anual, a modo de resumen recordemos ahora que muchos estudiantes que habían sido beneficiarios de la convocatoria de estas becas para el curso 2014-2015, siguen sin percibir el complemento que corresponde al Estado.

El problema radica en no contar los centros docentes andaluces con un código de identificación fiscal (CIF) propio, de modo que compartiendo todos ello un único CIF -el de la Junta de Andalucía-, y no pudiendo esta acreditar que se encuentra al corriente en el pago con la Seguridad Social y con la Hacienda estatal, no puede recibir el ente autonómico las cuantías correspondientes para, posteriormente, liquidarlas a favor de los beneficiarios de las becas.

Finalmente, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación se nos ha informado de que tanto para la situación de impago del complemento de las becas Erasmus, como de otras convocatorias y otros premios, ayudas, subvenciones o concursos afectadas por el mismo problema, se están llevado a cabo continuas gestiones con el Ministerio de Educación para que admita los certificados individualmente emitidos por los propios centros.

Con independencia de lo anterior, la Secretaría General señala que se mantiene permanente contacto con la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública para posibilitar la expedición de un CIF para cada uno de los centros docentes andaluces.

Si bien es cierto que todavía no se han conseguido los resultados esperados, entendemos que se están realizando todas las gestiones necesarias para dar solución al problema que se nos planteó, si bien permaneciendo atentos a los resultados futuros ([queja 17/2031](#)).

3.1.2.2 g) Formación Profesional

Continuamos recibiendo un buen número de quejas que se refieren a la imposibilidad de acceder a los distintos ciclos formativos de Formación Profesional.

En alguno de los casos, el problema es para aquellos aspirantes cuyos títulos académicos fueron obtenidos años atrás. Esto afecta principalmente a personas que han estado trabajando pero que pretenden reciclarse o hacerse con un título profesional con el que no cuentan, o a otras que, desafortunadamente, se encuentran ahora en situación de desempleo ([queja 18/5801](#)).

En estos casos, siendo un criterio de prioridad el que el título haya sido obtenido en el curso anterior, quedan muy atrás en las listas de espera, no pudiendo acceder a los ciclos formativos pretendidos.

En otras ocasiones, se pone de manifiesto la escasez de oferta de determinados ciclos formativos, como el de Mecanotrónica, con importante

proyección en el mercado laboral, que, sin embargo, no se imparte en ningún centro docente de Málaga ni en ninguno de su provincia (queja 18/3638).

También ocurre que el solicitante no puede acceder porque, si bien son ciclos formativos con muchas plazas ofertadas, aún siguen siendo insuficientes para cubrir toda la demanda (queja 18/0831 y queja 18/0957, entre otras).

Demandamos la dotación de recursos materiales para que las Enseñanzas de Formación Profesional se imparten con unas mínimas garantías de calidad

En cualquiera de los casos, lo que se pone de manifiesto es que, aunque reconocemos que se hace, siguen siendo necesarios todos los esfuerzos para ampliar tanto los distintos ciclos formativos correspondientes a las distintas familias profesionales, como las plazas que en general son ofertadas.

Pero si es necesario crear más plazas e implantar nuevos ciclos, también lo es dotar a los ya existentes de los recursos materiales necesarios para que se imparten con una mínimas garantías de calidad, lo que ha de redundar en una formación suficiente y adecuada para el alumnado que en ellos participan.

Esto es lo que se planteaba en una reclamación presentada por docentes y alumnado de un centro educativo relativa a la ausencia de recursos por la impartición del ciclo de grado medio de Video Dj y Sonido implantado en el curso 2015-2016. Señalaban que ni a principio del curso, ni una vez concluido, se había contado con el material necesario, así como que tampoco se habían llevado a cabo las intervenciones necesarias para adecuar los espacios disponible para poder impartirlo con unas condiciones, al menos, aceptables.

Comenzado entonces el curso 2016-2017, ante la falta de respuesta por parte de la Administración educativa a las insistentes y reiteradas peticiones del departamento de dicha familia profesional, la dirección del

centro docente, con gran esfuerzo, tuvo que adquirir algunos equipos con cargo a su presupuesto general.

Pero es que tampoco para el curso 2017-2018, se había dotado al centro con nada de lo que era necesario, habiendo concluido este último curso prácticamente en las mismas condiciones en el que se implantó.

Son estas circunstancias las que nos han obligado a que, concluido el año 2018, hayamos formulado a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente dos **recomendaciones**. La primera, para que en el menor espacio de tiempo posible, y de acuerdo con la dirección del centro docente y el departamento de imagen y sonido, se concreten las necesidades y/o disponibilidad de espacios y equipamientos para la adecuada impartición del ciclo formativo de grado medio vídeo dj y sonido. Y la segunda, para que, una vez concretadas aquellas, se proceda a determinar la dotación presupuestaria necesaria y se establezca un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que se determinen y para la adquisición de los equipos y materiales necesarios.

En el momento en el que redactamos el presente informe, aún estamos a la espera de la debida respuesta (queja 17/1989).

3.1.2.2 h) Enseñanzas de Régimen Especial

Dejamos constancia en el informe de 2017 de la sugerencia [queja 17/0976](#), dirigida a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional para que promoviera la modificación de la normativa que regula ordenación y currículo de las enseñanzas profesionales de música y danza en Andalucía; y las enseñanzas elementales de música y danza, a fin de que se incluya en estas normas la obligación de los conservatorios de adaptar las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas del alumnado con discapacidad, y además que se contemple en los procesos de acceso y admisión la reserva de un cupo de plazas específicas para dichos alumnos y alumnas.

Traemos a colación esta actuación por cuanto que desde aquella fecha y hasta ahora, la situación sigue siendo la misma, dado que ninguna de las normas citadas ha sido objeto de la modificación que habíamos sugerido.

Y así nos lo recuerda la promotora de la queja 18/3823, que también lo fue de la queja 15/2763, y por exactamente la cuestión que estamos tratando.

La primera vez que se dirigió a esa Institución se lamentaba de que su hijo no había podido acceder al conservatorio elemental porque no se le realizó ninguna adaptación en la prueba, a pesar de lo cual aprobó el examen, siendo unas pocas décimas las que le habían dejado fuera del conservatorio. Argumentaba, con razón, que de haberse hecho una mínima adaptación a sus características (hemiplejia derecha) su hijo hubiera podido obtener una plaza. A pesar de ello, y con enorme esfuerzo accedió en el siguiente año, también sin adaptación en la prueba, y habiendo realizado los dos cursos sin adaptación curricular alguna.

Viene ahora la compareciente a expresar su inquietud porque, en dos cursos, su hijo tendrá que realizar una nueva prueba de acceso al grado profesional, temiéndose que pueda ocurrir lo que ya ocurrió; que no le adapten la prueba y que no se haya contemplado un cupo de reserva para los alumnos con discapacidades.

Pero lo que consideramos importante es remarcar que, como en el caso del hijo de la interesada, se trataría de unas mínimas adaptaciones, que no requerirían ninguna formación específica ni de los tribunales ni de los profesores de los distintos conservatorios, por lo que no supondría tampoco el aumento de la plantilla de los centros por no ser necesarios docentes con especial formación o cualificación.

Es en el seno de la tramitación de esta nueva queja queharemos un seguimiento de las actuaciones que consideramos que son necesarias para que, de manera definitiva, se proceda a las modificaciones normativas antes señaladas.

Otra cuestión que afecta a estas enseñanzas se refiere a la situación de los conservatorios elementales de música de Málaga y su provincia por el incumplimiento de forma reiterada de lo establecido en la Orden de 24 de junio de 2009, que establece que el alumnado tiene derecho a recibir una hora semanal de clase de instrumento, siendo que en estos centros solo se impartía media hora a la semana.

Por fortuna, tras nuestra intervención, la Delegación Territorial de Educación de Málaga informó de que se había mantenido una reunión con todos los conservatorios de la provincia para unificar criterios y aplicar el reparto de horarios que correspondía, de modo que a partir de septiembre de 2017, es decir, para el curso 2017-2018, todo el alumnado recibiría -y ha recibido- la hora de clase correspondiente([queja 17/1854](#)).

El Acuerdo de 31 de Julio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan las cuantías de los precios públicos de los servicios académicos y administrativos de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Danza, de Diseño y de Música para el curso académico 2018/2019, establece una serie de exenciones y bonificaciones de los precios públicos por estos servicios académicos.

Sin embargo esta norma no contiene ningún beneficio para el alumnado que accede a los estudios superiores de Arte Dramático. Ello implica que aunque el alumno haya obtenido una mención de matrícula de honor en los estudios de bachillerato, deberán satisfacer el importe íntegro de la matrícula del primer curso completo de las señaladas enseñanzas de Arte Dramático.

Muchas quejas versan sobre menores que residen en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales o en asentamientos chabolistas que no reúnen requisitos de habitabilidad

La Administración educativa ha justificado esta diferencia de trato en razones técnicas. Es así que mientras que el importe de las matrículas de las enseñanza de Música, Danza y Diseño están configuradas como precios públicos, el importe de las matrículas correspondientes a las enseñanzas de Arte Dramático se configuran como tasas.

Y mientras que los precios públicos pueden establecerse, suprimirse o modificarse mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda y aquella Consejería que preste los correspondientes servicios, las tasas solo pueden ser establecidas

o suprimidas por ley, pudiéndose modificar su cuantía en las correspondientes leyes de presupuestos de la comunidad autónoma.

Es por esta razón por la que, aunque la Administración educativa pretendió también incluir a las enseñanzas de Arte Dramático en el Acuerdo de Gobierno antes señalado, no pudo hacerlo.

Así pues, para que el pago de la matrícula de estas enseñanzas pueda ser bonificado sería necesario, en primer lugar, suprimir las tasas existentes mediante una norma de rango de ley y, posteriormente, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, establecer los correspondientes precios públicos y sus bonificaciones, de manera igual a las establecidas ahora para las enseñanzas de Música, Danza y Diseño.

Es esta la voluntad de la Administración, por lo que fuimos informados de que para ello ya se estaban llevando a cabo los procedimientos correspondientes a fin de que las bonificaciones puedan ser aplicadas para el próximo curso 2019-2020 ([queja 18/5101](#)).

3.1.2.3 Derecho a un nivel de vida adecuado

Un número importante de quejas vienen referidas a menores que se encuentran en riesgo social por residir en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales, o en asentamientos chabolistas cuyas viviendas no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad, con escasa salubridad e higiene, hacinamiento, sin calefacción o aire acondicionado; circunstancias éstas que por lo general van unidas al desempleo de los progenitores, o a empleos precarios con los que no alcanzan a cubrir las necesidades familiares, lo cual incide en una mala alimentación, hábitos de vida poco saludables, y difícil acceso a la cultura, más allá de la posible disponibilidad de un teléfono móvil.

Por su repercusión en los medios de comunicación hemos de aludir a una actuación que iniciamos de oficio tras conocer la situación vivida por cuatro hermanos, de edades comprendidas entre los 13 y cinco años de edad, cuya madre y su pareja sentimental se encontraban en una situación social muy delicada, sin recursos económicos ni expectativas de que su

situación fuese a mejorar, y que trasladaron su residencia a una localidad de la serranía de Huelva (La Zarza, en Calañas) con la esperanza de que allí su situación pudiera cambiar. Cuando llevaban aproximadamente un mes residiendo en esa localidad la pareja decidió quitarse la vida y los menores estuvieron unos días conviviendo con ambos cadáveres hasta que finalmente pidieron ayuda a un vecino y acudieron las autoridades.

Los menores quedaron al cargo del Ente Público de Protección, que posteriormente confió su guarda provisional al padre biológico de 3 de ellos, todo en tanto se sustanciaba el procedimiento judicial para esclarecer las circunstancias del fallecimiento de estas personas.

De las diferentes crónicas periodísticas destacamos las alusiones a que los niños estaban acostumbrados a que su madre y su pareja no les atendiesen de forma continua, por lo que no consideraron extraño que no saliesen de la habitación, hasta el punto de que uno de los menores habría dicho a los agentes que pensaba que su madre dormía y su pareja jugaba con un videojuego.

Esta continua falta de atención por parte de las personas adultas de las que dependían podría justificar la autosuficiencia que mostraron los niños para vestirse y asearse ellos solos, e incluso para disponer lo necesario para alimentarse con lo que tenían en la vivienda.

También destaca la referencia a que la madre acudió días atrás a los servicios sociales para recibir ayuda económica con el fin de afrontar el pago del alquiler de la casa, encontrándose todavía en trámite dicha ayuda económica.

Así pues, dejando a un lado las circunstancias del fallecimiento de estas personas, bajo investigación judicial, esta institución del Defensor del Menor incoó de oficio un expediente de queja para conocer las intervenciones sociales que se hubieran venido realizando con esta familia y en especial con los cuatro menores que la integraban (queja 17/5073).

De este modo, pudimos conocer que el Ayuntamiento de Calañas no tenía siquiera conocimiento directo, hasta el día de los hechos, de la presencia

en La Zarza de dicha familia, y que por tanto no podía existir ninguna intervención social con ellos. Por su parte, la Diputación Provincial de Huelva nos informa que el Alcalde de dicha entidad local menor contactó con el centro de servicios sociales comunitarios para informarles de la llegada a La Zarza de dicha familia, notificando su precaria situación. Los profesionales del servicio de atención a familias se entrevistaron con la madre e inspeccionaron la vivienda en la que pretendía residir, comprobando que ésta se encontraba en ruinas y proponiendo que pudieran ser objeto de intervención por parte del Equipo de Tratamiento Familiar de la zona Andévalo, la cual aceptaron, pero que no se llegó a materializar ante el fatal desenlace antes relatado.

También conocimos que los servicios sociales de la localidad de que procedían (Huelva capital) habían intervenido con la familia desde que en noviembre de 2016 les fue derivado el caso por el Servicio de Protección de Menores de Huelva, a fin de que se activasen los mecanismos de intervención para paliar, en su propio entorno socio-familiar, las carencias que venían sufriendo, y que incidían negativamente en los menores. En enero de 2017 los servicios sociales de zona derivan el caso al Equipo de Tratamiento Familiar, que mantiene entrevistas con la madre y visita su domicilio; le gestiona ayudas económicas para paliar las carencias más graves y también mantiene coordinación con el centro escolar para efectuar un seguimiento de la evolución de los menores.

En agosto de 2017 los servicios sociales de Huelva recibieron información relativa a una denuncia que habría presentado el padre de tres de los menores relatando las carencias que éstos sufrían, y cómo se había decidido a solicitar su guardia y custodia por considerar que la madre no estaba cumpliendo con sus obligaciones. A continuación también recibieron denuncias de tenor similar de los vecinos, sin que se pudiese llegar a intervenir ante el traslado de domicilio de la familia a un lugar en esos momentos desconocido.

Por último, el Servicio de Protección de Menores de Huelva nos remitió un informe en el que señalaba que su actuación fue conforme con los indicadores de riesgo y desprotección que le fueron proporcionados por los servicios sociales comunitarios, y que, en consecuencia, nunca

se llegó a promover una medida de desamparo y asunción de su tutela por parte del Ente Público, ya que tales indicadores eran de un riesgo moderado, lo cual implicaba que podrían haber sido compensados con una intervención social, de carácter preventivo, en su propio medio social y familiar.

A la vista de toda esta información, hemos de concluir que, al menos desde el punto de vista formal, las distintas administraciones públicas que han intervenido en el caso han actuado en el margen de sus competencias y conforme a las previsiones legales y reglamentarias, y sin que por tanto se hubiera de reseñar ninguna irregularidad. Ahora bien, hemos de cuestionarnos si, atendiendo a los indicios de riesgo de los que venía dando muestras la familia, cada vez más acentuados, se debió actuar con más diligencia, aplicando medidas más eficaces, e incluso cuestionarnos si estas medidas incluso pudieran conllevar la separación de los menores de su madre como medida de protección.

La evolución de los acontecimientos ha hecho evidente que sí, que se han echado en falta medidas más eficaces, necesarias para que los menores recibieran una protección efectiva, y no solo los menores, también se ha echado en falta dicha ayuda para su madre y su pareja.

Algo no se hizo bien, no se valoraron en su justa dimensión las carencias conocidas de la familia, tampoco se atendieron con respuestas idóneas, eficaces y proporcionadas las demandas de ayuda de la madre ante los déficits derivados de su situación de pobreza, así como el desgaste emocional que ello conllevaba.

No se verificó con firmeza las denuncias del padre sobre consumo de drogas de la madre, ni las advertencias sobre su inestabilidad emocional, con un anterior intento de autolisis.

Debemos reflexionar sobre si nos hemos acostumbrado a la pobreza crónica de muchas familias, y asumido que a esa situación se unan otros déficits con los hijos como si estas situaciones fueran inevitables

Y tampoco se dio la trascendencia debida a la falta de colaboración de la madre con los controles que desde los servicios sociales se le pretendía realizar, no acudiendo a las citas, ocultando información y trasladando su domicilio sin notificación.

Ya localizados en su nuevo domicilio y estando en condiciones muy precarias, se produce una intervención social por parte del equipo de zona como si se tratase de un caso nuevo, sin tener presentes los antecedentes de grave riesgo que arrastraban y ello no redundó en una intervención suficientemente coordinada, eficiente y eficaz. No dio tiempo, el fatal desenlace puso en evidencia nuestro sistema de protección social.

Hemos de reflexionar sobre si no nos hemos acostumbrado a la situación de pobreza crónica en que viven muchas familias, y hemos asumido también que a esa situación de pobreza se unan otros déficits personales, otras negligencias de comportamiento con los hijos, cual si estas situaciones fueran inevitables.

Y creemos que no es así, que cada Administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, debe examinar a la luz de los errores o disfunciones cometidas en el caso sus criterios de intervención y los medios con que cuenta para dar respuesta eficaz a estas situaciones, pues en ello se halla comprometido el éxito del Sistema de Protección de Menores.

Muy ejemplarizante sobre la sensibilidad con esta cuestión es el escrito que nos remitieron los alumnos de primaria de un colegio de Lora del Río (Sevilla), mostrando su preocupación por otros niños y niñas con menos suerte, que no disponen de lo necesario para vivir e incluso son maltratados y explotados, solicitando al Defensor que hiciese lo posible para solucionarlo (queja 18/7232).

Por último, no podemos dejar de reseñar que **entre los colectivos más vulnerables se encuentran las familias de trabajadores temporeros**, cuya situación de pobreza queda reflejada en la queja que iniciamos a raíz de noticias publicadas en medios de comunicación que relataban la situación de riesgo en la que fueron localizados unos menores, integrantes

de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado -sin ningún título que los habilitara- viviendas de nueva construcción, algunas de las cuales no llegaron a ser vendidas en su totalidad por la empresa promotora. Las viviendas que ocuparon tenían sus puertas y ventanas tapiadas y carecían de los servicios básicos porque no disponían de las acometidas de agua y electricidad.

Dichas familias se encontraban en una situación socio-económica muy precaria y su fuente de ingresos provenía de trabajos agrícolas como temporeros. Durante el tiempo en que realizaban esa labor, los hijos que aún no tenían edad para trabajar se quedaban al cuidado de sus hermanos, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuidara y velara por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los servicios sociales de dicha localidad centraron sus esfuerzos en realizar un censo real de todas estas personas y de este modo conocer de forma exacta la magnitud del problema. A continuación, ganándose su confianza, les prestaron la ayuda posible en el margen de competencias municipales y conforme a los recursos disponibles. Aún así, se llegó a producir la intervención del Servicio de Protección de Menores de la Junta de Andalucía en algún caso significativo, permaneciendo en la misma situación el resto de familias con la ayuda que siguieron proporcionándoles los servicios sociales municipales ([queja 17/3155](#)).

3.1.2.4 Derecho a la vivienda

Por lo que se refiere a la materia de vivienda una gran parte de las quejas presentadas en el año 2018 se basan en la necesidad de acceder a una vivienda pública ante la carencia de suficientes medios económicos de las familias por lo que acuden a la Defensoría demandando

Demandan ayuda a la Defensoría ante la necesidad de acceder a una vivienda pública por carecer la familia con hijos menores de medios económicos suficientes

ayuda. Pues bien, a través de las numerosas quejas recibidas podemos comprobar cómo en la mayoría de los casos en los que se plantean una afectación del derecho a la vivienda, existen personas menores que sufren las consecuencias de esta dramática situación.

El panorama continúa siendo el mismo que en años anteriores, personas titulares de unidades familiares que se encuentran inscritas en los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas que gestionan los ayuntamientos, a las que la administración con competencias exclusivas en esta materia según nuestro Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía, no está dando respuesta, fundamentalmente, debido a que el parque público autonómico se encuentra colmatado, siendo por ello también de muy lenta rotación. Igual podemos decir de los parques de vivienda de titularidad municipal.

Así que la satisfacción de este derecho, casi exclusivamente, se está realizando mediante la concesión de ayudas económicas destinadas a coadyuvar al pago de las rentas de viviendas alquiladas en el mercado libre y en el protegido de titularidad pública.

Han aumentado las quejas por desahucios por impagos de rentas especialmente de familias en situación de especial vulnerabilidad

Estas ayudas provienen tanto de la administración del estado, de la autonómica e incluso de los ayuntamientos con cargo a sus propios presupuestos, esencialmente los de algunos de capitales de provincia y de medianos o grandes municipios, bien como parte de su política municipal de vivienda con una vocación más duradera, concediéndose durante varios meses e incluso años; bien con cargo a la partida de ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales comunitarios.

Hemos de destacar en el presente ejercicio, el aumento de las quejas por desahucios por impagos de rentas de alquiler que se han presentado en esta Defensoría, a ellas se unen las de necesidad de vivienda de personas que ocupan viviendas sin título legal para ello y de forma irregular, ante

la inminencia de desalojos y desahucios tras procedimientos judiciales (queja 18/5592, queja 18/6407, queja 18/6456, queja 18/6883, queja 18/6988, queja 18/7245, queja 18/7434, entre otras).

La consecuencia de ello es que se producen una serie de problemas añadidos a la hora de intentar conseguir otra vivienda en régimen de arrendamiento, aún con ayudas públicas al alquiler, lo que motiva que las personas afectadas acudan a nosotros en demanda de ayuda. Así, por una parte, nos encontramos con la dificultad de poder conseguir que las personas propietarias quieran alquilar sus viviendas a personas sin nómina y/o aval. La mayoría de estas personas no dispone de rendimientos del trabajo, al menos no declarados y sus ingresos se limitan a prestaciones y subsidios sociales.

De otra parte tenemos la escalada de los precios del alquiler, de la que se está dando cuenta reiteradamente en los medios de comunicación y que esta Institución también comprueba en las quejas que recibimos.

También es de reseñar que en los casos de emergencia ante la inminencia de la ejecución del desahucio o del desalojo, se resuelven de forma temporal mediante el alojamiento en viviendas compartidas, en hostales o albergues municipales que, las más de las veces, las familias con personas menores a cargo manifiestan que no se trata de un recurso adecuado para que vivan las personas menores de edad.

No podemos dejar de poner de relieve que **una gran parte de estas quejas son promovidas por mujeres madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario**, es decir, titulares de familias monomarentales que nos trasladan la soledad en la que se encuentran en esta dura tarea cuando se carece de recursos económicos suficientes y que se ve agravada por la carencia de este bien básico, en cuya ausencia el ejercicio de otros derechos constitucionales se transforma en harto difícil.

Si a ello se unen otras situaciones de vulnerabilidad como es ser o haber sido ellas y sus hijos e hijas **víctimas de violencia de género o hay algún miembro de la familia con discapacidad, la cuestión es que se agrava notablemente la posibilidad de poder salir adelante sin ayuda de la**

administración. Así tenemos las quejas , [queja 17/6209](#), queja 17/3217, [queja 18/1458](#), entre otras.

Sirvan las dos últimas quejas como ejemplo de estas situaciones. En la primera de ellas su promotora nos decía que el 5 de marzo de 2018 fue desahuciada de la vivienda que ocupaba junto a sus dos hijas menores de edad, de nueve y siete años. Previamente había puesto esta circunstancia en conocimiento del Instituto Municipal de la Vivienda, que la remitió al Servicio de Emergencia del Ayuntamiento de Málaga, donde le aseguraron que no la dejarían en la calle al tiempo del lanzamiento.

El día 4 de marzo fue conducida al albergue municipal, pero dado que sus dos hijas son menores y ello impedía que pernoctasen allí, le pidieron que se alojase en casa de algún conocido entretanto buscaban una solución, ya que no tenían pisos disponibles. El Área de la Mujer, a pesar de existir medida cautelar de alejamiento de su expareja, respondió a la semana del desahucio, en el sentido de informar que no hay viviendas disponibles, que no pueden hacer nada y que se buscara un alquiler.

El resultado es que, según nos decía, estaba viviendo provisionalmente en casa de una amiga cuyo hijo tiene una discapacidad del 99%, pero que allí no puede prolongar su estancia, ya que no hay espacio. Tampoco le ha sido tramitada ninguna ayuda económica, a pesar de que solo ingresa la ayuda familiar de 480 euros y de que el padre de las niñas, cuyo paradero desconoce, no contribuye a su manutención. Concluía expresando que estaba sola con dos menores y sin un sitio digno en el que vivir.

Desde el Ayuntamiento de Málaga se nos informó de las intervenciones realizadas con esta mujer a la que se nos decía que se había prestado una atención integral y que en coordinación con el Instituto Municipal de la Vivienda y hasta tanto pudiera adjudicársele una vivienda protegida pública, se le había ofrecido el Plan de ayudas al alquiler de viviendas para familias en situación o en riesgo de exclusión social que contempla una ayuda al alquiler de vivienda por un período de tres años, si bien la señora afectada, a la fecha de emisión del informe, no había comparecido a recoger la notificación en el Instituto Municipal de la Vivienda.

En vista de ello le dimos traslado del informe para que formulares las alegaciones que estimara por convenientes, sin que transcurridos unos meses lo hubiera hecho, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al no contestarse por la afectada el informe emitido por la administración competente (queja 18/1458).

En la segunda de las quejas señaladas la interesada nos traslada la problemática de su situación familiar, cuyo principal escollo es la falta de vivienda. Convive con sus tres hijos, dos de ellos menores de edad, en el domicilio de la madre de su expareja y padre de sus hijos, al carecer de recursos para sufragar una vivienda. Es importante reseñar que la interesada es víctima de violencia de género, habiendo existido medida de alejamiento que actualmente ha sido impuesta como condena en la sentencia dictada por un juzgado de lo penal.

De este modo, como decimos, habita en la casa de la que fuera su suegra, a pesar del alejamiento referido, dado que de otro modo no tendría un lugar en el que residir junto a sus hijos. La interesada, además, tiene reconocida un grado de discapacidad del 45%, que también ha sido reconocido a dos de sus hijos, un 38% a su hijo mayor y 61% a uno de los menores de edad y se encuentra inscrita en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla desde el año 2015.

Continuamos actuando ante las dilaciones en la tramitación y pago de las ayudas al alquiler que convoca la Consejería de Fomento y Vivienda

Hechos que, en definitiva, motivan que a la interesada le urja acceder a una vivienda pública en su condición de víctima de violencia de género, a la que ha de añadirse la discapacidad de tres de los miembros de la unidad familiar. Esta queja se encuentra en la actualidad aún en tramitación (queja 18/1788).

Continuando con nuestro relato, como decíamos, aparte de las ayudas económicas de emergencia que vienen otorgando los servicios sociales comunitarios de los ayuntamientos andaluces para paliar estas

situaciones, nos referimos también a las otras iniciativas puestas en marcha por el poder público como son las ayudas al pago del alquiler de viviendas para personas con ingresos limitados, tanto privadas como protegidas, puestas en marcha por el Gobierno de la Nación como por la Comunidad Autónoma.

Pues bien, otro buen número de quejas en este ejercicio, al igual que en los años 2015, 2016 y 2017 se basan en los retrasos y dilaciones que han presidido la tramitación y pago de estas ayudas al alquiler que se convoca anualmente mediante Orden la Consejería de Fomento y Vivienda.

Las personas promovientes de estas quejas con hijos menores a su cargo, nos trasladan su desesperación ante la larga espera de una ayuda económica que no llega, lo cual pone en riesgo el que puedan seguir permaneciendo en la vivienda alquilada al no tener recursos suficientes para afrontar su pago, temiendo ser demandados por esta causa y, finalmente, desahuciados, planteándose si se verán algún día en la calle con sus hijos e hijas.

***Atendemos
las quejas
relacionadas
con la calidad de
viviendas públicas
y su posible
afectación a los
menores de edad***

El importante número de quejas recibidas de estas características, llevó este año a la Defensoría, al igual que en los años anteriores, a incoar queja de oficio ante la entonces Consejería de Fomento y Vivienda dado el extraordinario retraso que presidía la resolución de la convocatoria de estas ayudas correspondiente a 2017, en la que hemos podido conocer que en todas las provincias excepto en Málaga y Sevilla, ya se está procediendo al pago de estas ayudas o

bien se ha terminado con el mismo, por lo que nos hemos visto obligados a volver a solicitar información sobre las causas a las que se deba la falta de culminación del procedimiento en estas dos provincias. A fecha de cierre de este informe anual aún no hemos recibido la preceptiva respuesta por parte de la actual Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ([queja 18/4615](#)).

En otras ocasiones, aunque en un número mucho más reducido, se plantea la necesidad de poder permutar o cambiar la vivienda protegida pública en la que reside la familia adjudicataria en régimen de arrendamiento, por otra adaptada a las necesidades especiales de su hijo o hija con discapacidad. Aunque no siempre las solicitudes de permuta están basadas en este motivo, por cuanto que las situaciones de conflictividad vecinal y social del barrio o entorno en el que se ubica la vivienda, los progenitores consideran que no son adecuadas para el desarrollo normalizado de sus hijos e hijas, también son objeto de queja ante esta oficina (queja 18/4086, queja 17/1488). Asimismo se dan casos de la necesidad de permuta por una vivienda mayor en los casos de familias numerosas que ocupan una vivienda pública de muy reducidas dimensiones para la composición de los miembros de la unidad familiar (queja 18/3312 y queja 18/6986).

Por otro lado, las cuestiones relacionadas con la calidad de viviendas públicas o la inhabitabilidad de las mismas, por no reunir las suficientes condiciones de seguridad o salubridad y la posible afectación de los hijos e hijas por vivir en estas situaciones, también es objeto de queja ante esta Defensoría (queja 18/1457 y queja 18/2067).

En estos casos estimamos que hay que tener en consideración que el artículo 3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, modificado en su redacción por la Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, señala que los edificios de viviendas se deben utilizar y conservar de tal forma que se cumplan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad, establecidos por la normativa que en esta materia resulte de aplicación, especialmente por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, o normativa que los sustituya, y por las disposiciones que desarrollen a la propia Ley.

Del mismo modo, respecto al deber de conservación y rehabilitación, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece en su artículo 155 que «1. Los propietarios de terrenos, construcciones y

edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo (...»).

***La Administración
está obligada
a conservar y
rehabilitar su
patrimonio público
de viviendas para
hacer efectivo el
derecho a la vivienda***

En vista de ello, la administración pública está mucho más obligada, si cabe, que un propietario particular a cuidar, conservar y rehabilitar su patrimonio público de viviendas por cuanto que a ellas corresponde hacer efectivo el derecho constitucional y estatutario a la vivienda en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en relación con los servicios financieros seguimos recibiendo quejas de personas que piden ayuda ante la imposibilidad de hacer frente al pago de su hipoteca y el temor a perder su vivienda. Estas quejas revisten especial dramatismo cuando existen menores que pueden verse afectados por la pérdida del que constituye su hogar.

Mencionamos como ejemplo la reclamación de una ciudadana que exponía la imposibilidad de seguir haciendo frente al pago de la hipoteca por lo que solicitaba nuestra intervención para conseguir que la entidad financiera le aplicara el Código de Buenas Prácticas. El objetivo era conseguir una reestructuración de la deuda que fijara unas cuotas más adaptadas a su situación económica lo que evitaría la pérdida de la vivienda en la que residía junto con su marido y un hijo de siete años de edad.

El problema que se planteaba en este caso era que la hipoteca fue firmada en 2015, por lo que no le resultaba de aplicación el Código de Buenas Prácticas, ya que el mismo estaba destinado a préstamos hipotecarios firmados con anterioridad a la publicación del Real Decreto Ley 6/2012. No obstante, admitimos a trámite la queja y hemos propuesto a la entidad financiera una reestructuración voluntaria de la deuda que posibilite que esta familia continúe en su domicilio hasta que solucionen sus problemas económicos (queja 18/6720).

Una situación similar nos relató una ciudadana que había pasado de tener un alto nivel de vida, que le llevó a adquirir una vivienda unifamiliar con piscina, a tener que depender de los servicios sociales para comer y estar enganchada a la luz, como consecuencia de un negocio ruinoso.

La promotora de la queja solicitaba nuestra intervención ante la entidad financiera para que aceptara una dación en pago y le permitiera quedarse en la vivienda donde reside actualmente con un bebé y un menor adolescente, abonando un alquiler social.

Actualmente estamos pendiente de recibir la documentación que hemos interesado a la promotora de la queja para decidir nuestra posible intervención, aunque vemos poco factible que les permitan quedarse en una vivienda de esas características pagando únicamente un alquiler social (queja 18/3251).

3.1.2.5 Derecho a un medio ambiente adecuado

En el ámbito de las quejas relacionadas con el Medio Ambiente son frecuentes las que denuncian las consecuencias perjudiciales que se derivan de la contaminación acústica para aquellos menores que residen en un domicilio afectado por este problema.

También son frecuentes las quejas en las que los menores aparecen a la vez como culpables y como víctimas de comportamientos poco cívicos que generan ruidos y molestias a terceros.

Denuncian ante la Institución las consecuencias perjudiciales que se derivan de la contaminación acústica para aquellos menores que residen en un domicilio afectado por este problema

Así, por ejemplo, se nos planteó los problemas generados a las familias que residían en las inmediaciones de unas pistas deportivas utilizadas principalmente por menores de edad, como consecuencia de los balonazos, gritos y golpes que se producían habitualmente (queja 18/2583).

Un caso similar se suscitó en la reclamación motivada por la ubicación frente a la vivienda del promotor de una pista de baloncesto y de fútbol. Esta instalación deportiva les estaba ocasionando muchos problemas con las personas, menores de edad y adultos, que utilizaban la misma, ya que eran habituales los balonazos en su fachada y en su puerta, además de otras incidencias derivadas de la concentración de personas en la pista hasta altas horas de la noche, especialmente en época estival. Todo ello estaba afectando al derecho al descanso de esta familia, en la que había un menor.

El problema parece haber quedado finalmente solventado tras adoptar el Ayuntamiento diversas iniciativas para minimizar las molestias que generaba la pista deportiva a los vecinos colindantes [queja 18/0325](#).

En ocasiones los menores aparecen directamente como responsables del problema que da lugar a la presentación de una queja en esta Institución. Se trata de una situación bastante habitual en nuestras ciudades: vecinos que protestan por las molestias que les generan los ruidos producidos por menores que juegan en espacios públicos -calles, plazas, parques- próximos a sus viviendas.

En este tipo de casos siempre demandamos la intervención del ayuntamiento a fin de verificar si las molestias y ruidos denunciados exceden de lo tolerable en términos de convivencia ciudadana o de los niveles permitidos en la normativa de protección contra la contaminación acústica, instándoles, en tal caso, a adoptar medidas para conciliar el derecho al juego de los menores con el derecho al descanso de los vecinos.

A veces los menores de edad aparecen como responsables de la contaminación acústica en el vecindario

Por último, debemos reseñar la queja 18/6480 promovida por el Ayuntamiento de Almuñécar tras tener conocimiento de la decisión del Ministerio de Transición Ecológica de llevar a cabo la demolición de una pista deportiva ubicada en zona de dominio público marítimo terrestre.

El Ayuntamiento se oponía alegando que dicha pista era utilizada por los alumnos de un instituto próximo, que carecían de pista deportiva para

las clases de educación física, y por muchos otros vecinos del municipio, principalmente jóvenes y adolescentes.

Tras examinar el asunto planteado hubimos de concluir que la decisión adoptada por el Ministerio era ajustada a derecho. No obstante, entendíamos que antes de ejecutar la decisión debería encontrarse una solución al problema que se generaba, tanto a los alumnos del instituto, como a los menores del municipio que hacían uso habitualmente de la pista deportiva. Una solución a la que debían contribuir tanto el Ayuntamiento de Almuñécar como la Consejería de Educación y la Consejería de Medio Ambiente.

A fin de hacer posible un entendimiento entre todas las administraciones implicadas se consideró oportuno tramitar el expediente de queja por vía de mediación. A tal efecto, se convocó una reunión a la que acudieron todas las partes implicadas y en la que, tras un intenso debate, se adoptaron diversos compromisos que, en principio, plantean la oportunidad de posponer la decisión de demolición mientras se adoptan las medidas oportunas para construir una pista deportiva que de servicio al Instituto y satisfaga las necesidades de los vecinos.

A la vista del acuerdo adoptado por todas las partes, hemos considerado oportuno dar por concluidas nuestras actuaciones, entendiendo que el problema planteado se encuentra en vías de ser solucionado.

3.1.2.6 Derecho a la protección

3.1.2.6.1 Protección a menores en situación especial vulnerabilidad

3.1.2.6.1 a) Menores en situación de riesgo

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor en Andalucía, encomendó a esta institución las funciones de Defensor del Menor, y en su virtud **venimos recibiendo de la ciudadanía denuncias relativas a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse alguna persona, menor de edad, solicitándonos a continuación alguna actuación en defensa de sus derechos.**

A pesar dicho encargo institucional, y por no disponer esta institución de medios para intervenir y solucionar de forma directa estas situaciones, hemos de recabar la colaboración de las administraciones e instituciones públicas que sí disponen de dichas competencias y medios materiales y personales, poniéndoles al corriente de los datos de que disponemos del concreto menor y su familia, y solicitando al mismo tiempo su intervención, informándonos de sus posibles actuaciones.

Las familias suelen solicitar el auxilio de la Institución ante la situación de riesgo del menor de edad

Es muy frecuente que sean los propios familiares quienes, conocedores de la situación de riesgo del menor, se dirijan a nosotros para denunciar los hechos y solicitar nuestra intervención, tal como en la queja 18/1381 en la que la interesada aludía al riesgo que corría su sobrina al recurrir sus padres a curanderos para el tratamiento de sus enfermedades; o en la

queja 18/2512, en la que se relata la tormentosa relación de una madre con su hija adolescente, considerando la persona denunciante, familiar directo, que esta dinámica familiar es muy perjudicial para la menor; también en la queja 18/5050 la interesada denuncia que la pareja de su hermano tiene un hijo con síndrome de down, al cual maltratan de forma continuada.

En otras ocasiones son vecinos o allegados quienes se preocupan por la situación en que se encuentran algunos menores. Así en la queja 18/2523 se denuncia las constantes discusiones de unos vecinos en presencia de su hija, que tiene un llanto desconsolado; de igual modo en la queja 18/6700 la interesada denuncia la tibia intervención de los servicios sociales tras haberles puesto al corriente de la situación de grave riesgo en que se encontraría un amigo de su hijo.

Muy significativa es la alusión en tales denuncias a problemas de alcoholismo o drogadicción de los padres y cómo este hecho redunda negativamente en los cuidados básicos de los menores a su cargo, tal como en la queja 18/3470 en que el interesado denuncia que sus vecinos llevan una vida desordenada, con consumo de drogas y alcohol, muy dañina para sus hijos; o la queja 18/5683 en la que se denuncia que una madre

consume drogas en presencia de su hijo; también en la queja 18/4403 se alude a la situación de riesgo de una niña en los períodos en que convive con el padre, al tener éste un severo problema de alcoholismo.

Dejando a un lado los casos que antes hemos citado, hemos de referirnos también a nuestra misión de supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas de Andalucía en sus relaciones con la ciudadanía. Es por ello que en este apartado aludiremos a **nuestra actuación supervisora de la intervención de los servicios sociales comunitarios, por tratarse del primer escalón de la intervención social con menores, correspondiéndoles las competencias para la detección y/o intervención en situaciones de riesgo.**

En cuanto a la detección de situaciones de riesgo, no es igual el modo de proceder de los servicios sociales de una localidad pequeña, en la que la relación entre los vecinos es estrecha y resulta difícil que escape del conocimiento del trabajador/a social la situación de riesgo en que pudieran encontrarse algunos menores de dicho entorno social; en contraposición a la intervención de los servicios sociales en grandes núcleos de población, en los que la detección de estas situaciones requiere bien de la colaboración altruista de personas que lo denuncien, o bien que otras administraciones públicas, en especial los servicios sanitarios o educativos, den traslado a los servicios sociales comunitarios de los hechos de que tuvieran conocimiento.

Y una vez que se detecta la posible situación de riesgo, corresponde a los servicios sociales comunitarios llegar a cuantos mayores datos mejor para documentar el estado de los menores, recabando la colaboración de la red de servicios públicos a los que pudiera acudir la familia, e incluso realizando investigaciones directas, en colaboración con la policía local, sobre el entorno social y familiar en que se integran los menores.

Completada esta fase inicial de instrucción del expediente social, es cuando se suele citar a la familia directa del menor para realizar entrevistas personales e incluso se producen desplazamientos para visitar en situ el domicilio en que residen los menores, a fin de comprobar su estado y la dinámica familiar.

Con todos estos datos, de detectarse carencias en la familia que inciden negativamente en los menores, se consensúa con ésta una serie de pautas de mejora y se advierte del seguimiento que se va a efectuar de su evolución, al tiempo que se facilitan a la familia las ayudas económicas o de otro tipo que pudiera aportar directamente la corporación local, y también se les ayuda a solicitar aquellas otras a las que pudieran tener acceso, proporcionadas por otras administraciones.

De todas estas actuaciones, relacionadas con menores, realizadas por los servicios sociales comunitarios existentes en los distintos municipios de Andalucía, recibimos quejas que en unos casos aluden a la falta de efectividad de sus actuaciones bien en la prevención del absentismo escolar (queja 18/6791 y queja 18/3640); en otros casos se censura la tibia intervención que a juicio del denunciante realizan los servicios sociales con el menor o menores (queja 18/2601, queja 18/2129, queja 18/4255 y queja 18/5804); o incluso se alude al retraso con que se le asigna una cita en los servicios sociales en la que se pretende denunciar la situación de riesgo de un menor (queja 18/0714).

En la mayoría de estas quejas la información aportada por la administración nos permite descartar irregularidades en su actuación, estando ésta condicionada por las dificultades inherentes a la obtención de información sensible sobre la dinámica familiar, así como en relación a la carencia de recursos con que atender la alta demanda de prestaciones sociales o la falta de colaboración de la familia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

***Los Equipos
de Tratamiento
Familiar (ETF)
son el principal
instrumento de
intervención
con familias en
situación de riesgo***

Los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) son el principal instrumento de intervención de las corporaciones locales con familias en situación de riesgo. Se trata de un servicio social especializado cuya intervención resulta clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando con ello actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen la separación de éstos de su entorno social y familiar.

Cuando una familia es derivada a un equipo de tratamiento familiar ya está documentada la situación de riesgo por la que atraviesa, estando identificadas las carencias susceptibles de mejorar o reconducir, y en esos momentos es cuando el equipo ha de elaborar un programa de intervención que contemple las diferentes actuaciones y prestaciones de las que se haya de beneficiar la familia, siendo necesario el previo compromiso de ésta para someterse a dicha intervención y para alcanzar los objetivos programados.

Las reclamaciones de las familias pueden venir referidas bien al excesivo celo de los profesionales por supervisar su evolución, por la escasez o ineeficacia de las ayudas que reciben, o bien por diferir de la valoración que se realiza de su situación.

A título de ejemplo citaremos la queja en la que el interesado se mostraba absolutamente disconforme con la actuación desarrollada por el ETF que venía interviniendo con su ex esposa y sus hijos, relatando que los informes que remitió al juzgado, eran favorables a su ex esposa y que condicionaron su decisión sobre el régimen de guarda y custodia. Su expectativa al presentar queja al Defensor era que desde esta institución se corrigiese la valoración realizada por los profesionales del Punto de Encuentro Familiar e incluso la asunción de esta valoración por parte del órgano judicial, circunstancia ésta que excede las competencias de esta institución (queja 17/4600).

En otro caso la interesada se lamentaba por el trato recibido por parte de uno de los ETF de Sevilla. Nos decía que habían tenido con ella un trato descortés y amenazante, y que en su opinión se aparta de la praxis profesional que sería exigible a los profesionales que lo integran.

Esta queja es fiel reflejo de la tensión emocional inherente a la intervención de profesionales de los servicios sociales en la vida privada de las familias. Y es que en muchas ocasiones, y a pesar del tacto con el que se ha de realizar dicha labor, lo cierto es que su misión consiste precisamente en resaltar las actuaciones erróneas de la familia con los menores que la integran y advertir de las consecuencias de perseverar con dicha actitud, proponiendo a la familia posibles pautas de mejora.

Esta intervención, muy invasiva en la vida privada de las familias, no siempre es aceptada de buen grado, y por ello resulta muy complicado analizar las quejas que nos llegan en disconformidad con esta intervención, todo ello sin dejar de lado el mayor o menor acierto del concreto profesional al trasladar sus observaciones (queja 18/1897).

3.1.2.6.1 b) Menores en situación de dependencia

La dependencia de las niñas y niños, no guarda correspondencia con la necesidad esencial de atención y cuidados provenientes de sus padres, sustancial a toda persona de corta o escasa edad, sino que, necesariamente, implica la presencia de causas físicas, intelectuales y/o psíquicas, que limitan las posibilidades ordinarias de aquella persona menor en quien concurren, en comparación con las capacidades basadas en los patrones de personas en edad similar.

Los menores de edad cuentan con un enfoque particularizado en el ámbito de la valoración de su situación de dependencia

Ello explica que las personas menores de edad cuenten, específicamente, con un enfoque particularizado en el ámbito de la valoración de su situación de dependencia.

De hecho, los parámetros fijados para valorar la entidad o alcance de la situación de dependencia de las personas menores, son distintos a los criterios que conforman la escala general y así lo contempla el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que, como decimos, contiene una escala de valoración específica para los menores de tres años, así como peculiaridades aplicables a grupos de edad diferenciados, desde los tres años hasta alcanzar los dieciocho.

El reconocimiento de la situación de dependencia, -habitualmente lastrado por amplias demoras que, hasta el momento, se han consolidado como una de las notas definitorias de las deficiencias del Sistema-, no parece

ser, o al menos, no lo ha sido en lo que a nosotros concierne, uno de los problemas que hayan preocupado a los padres y/o tutores o familiares de las personas menores de edad.

Y es que, de hecho, han sido escasas las ocasiones en que durante este ejercicio se nos ha planteado la producción de demoras en la valoración de la situación de dependencia. Citaremos para ilustrar el supuesto, la queja formulada por la madre de una niña de cuatro años (queja 18/4781), en la que nos exponía que el 20 de abril de 2017 había solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia de su hija, que ya ostentaba un grado de discapacidad del 42% y que más de un año después, no había obtenido resolución, a pesar de que en el mes de febrero de 2018 la menor había sido valorada por la enfermera de su centro de salud.

La importancia de la demora, que, por lo demás, nos es conocida en líneas generales, nos hizo solicitar informe a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, que finalmente satisfizo la pretensión, indicando que a la afectada le había sido reconocida una situación de gran dependencia por resolución de 11 de septiembre de 2018, habiéndose notificado a los servicios sociales para la elaboración subsiguiente del programa individualizado de atención (PIA), es decir, para la propuesta del recurso adecuado a tal situación, conforme a sus circunstancias.

Precisamente la propuesta de recurso a las personas menores en situación de dependencia y la conclusión del procedimiento mediante la aprobación del servicio o prestación oportuno, es la causa que revela el mayor porcentaje de comparecencias ante esta Institución.

El Plan individualizado de atención (PIA), que es en definitiva el instrumento para hacer efectivo el derecho de las personas en situación de dependencia, por la lógica vía de traducir en beneficio la

El PIA es una fuente relevante de discrepancias que puede acentuar una desfavorable situación socioeconómica del núcleo familiar del menor dependiente

situación (grado) resultante de la valoración, es una fuente relevante de disconformidades, que en ocasiones viene acentuada por una desfavorable situación socioeconómica del núcleo familiar de la niña o niño dependiente.

Por ejemplificar esta problemática con un supuesto que entronque con la explicada en el caso antecedente, nos referiremos a una madre que nos trasladó la demora en la resolución del expediente de dependencia de su hijo, también de cuatro años, como la niña anterior, y con una discapacidad reconocida del 34%, para explicarnos que el 25 de agosto de 2017 solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia y hasta un año más tarde (en julio de 2018), no obtuvo la resolución que calificaba su situación como de dependencia severa o grado II. Por lo que, en buena lógica, temía que igual retraso se produjera en el procedimiento que la administración inicia de oficio, para la asignación de recurso del Sistema (queja 18/5155).

La certeza de la situación planteada nos llevó a requerir a la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales correspondiente a la provincia de la afectada, obteniendo una respuesta que, hay que decir, constituye un posicionamiento tipo respecto de esta problemática, a saber: señalar el recurso propuesto por los servicios sociales en el PIA (que tratándose de menores de edad suele ser el de prestación económica para cuidados en el entorno familiar), y añadir que la propuesta se resolverá atendiendo al principio del artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siguiendo el orden de antigüedad de la solicitud de reconocimiento de la dependencia.

Esta respuesta, en definitiva, nos ha conducido en otras ocasiones a emitir **recomendación** con la finalidad de instar la aprobación del PIA y la observancia del plazo legal para resolver el expediente, que es el de tres meses, reflexionando sobre el hecho de que el principio del artículo 71.2 de la Ley 39/2015 (es decir, la obligación legal de resolver los expedientes por su orden), no es incompatible con la también obligación administrativa de resolverlos en plazo.

Un caso con peculiaridades dignas de mención, fue el que nos trasladó un grupo de padres y madres de municipios de la Sierra Norte de Sevilla preocupados por los recursos que el Sistema de la Dependencia puede ofrecer a sus hijos e hijas con discapacidad, una vez superada la etapa de escolarización obligatoria al alcanzar los 21 años de edad.

Traemos a colación esta reivindicación colectiva, en la medida en que el origen de la deficiencia que plantea se produce cuando los hijos e hijas aún son menores de edad, surgiendo nuevos obstáculos cuando cierren su etapa escolar.

Para ser más precisos, aclararemos que las personas que promovían la queja destacaban que la específica ubicación geográfica de las localidades en que residen, todas ellas enclavadas en la Sierra Norte de Sevilla (Guadalcánal, Cazalla de la Sierra y Alanís), y, en suma, municipios todos ellos limítrofes con la provincia de Badajoz, se encuentran más próximos geográficamente a ayuntamientos más grandes y con más servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como es el caso de Llerena.

Ello se traducía en la práctica en una mayor facilidad para desplazarse a la mencionada localidad extremeña, que para acudir a diario a servicios o centros equivalentes de nuestra Comunidad. De hecho, los promotores de la queja ya nos ofrecían en su escrito un dato revelador: los jóvenes con discapacidad de Guadalcánal acuden a un centro, en la localidad de Llerena (Badajoz), distante en 24 km., al ser el que les permite desarrollar actividades, educativas, formativas y ocupacionales sin perder el contacto diario con sus familiares, amigos, vecinos y costumbres.

No pueden hacerlo en ningún centro de la provincia de Sevilla, al no existir ninguno en el entorno y estar muy distantes los de poblaciones más importantes.

Por la misma razón, se preguntaban en qué situación quedarían sus hijos, cuando alcanzada la edad de 21 años y terminado el ciclo de escolarización obligatoria, procediera acceder a un recurso o centro del Sistema de la Dependencia, sin que hubiera ninguno con cercanía.

Y así, aclaraban que el centro de día en Andalucía más cercano a los municipios de la Sierra Norte (que carecen de este servicio), se encuentra a más de 100 km de distancia, por lo que la tesis se traducía en que los dependientes aceptaran asistir a este centro de carácter residencial, perdiendo su arraigo familiar diario, o renunciaran a la potenciación y avance de sus capacidades y habilidades y quedaran condenados al deterioro que sigue a la carencia de estímulos adecuados.

Aunque alguno de los afectados no había llegado a esta coyuntura, otros ya la sufrían y permanecían en sus casas sin recibir recurso alguno. En las reuniones que habían mantenido con los responsables públicos pertinentes, se les había informado de que la Junta de Andalucía no puede transferir los fondos destinados a la Ley de Dependencia a otra Comunidad Autónoma.

La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, requerida al efecto, manifestó que, ciertamente, existen situaciones y necesidades concretas de personas en situación de dependencia, precisadas de la necesaria cooperación y colaboración entre los organismos competentes de distintas Comunidades Autónomas y que, precisamente por ello, conscientes de la problemática planteada por las personas afectadas, habían mantenido una reunión con las familias en la voluntad de dar una solución a la cuestión suscitada.

En consecuencia, convenía la administración en que es necesario adoptar las medidas oportunas para dar cobertura a las personas que residen en una ubicación geográfica que dificulta la provisión de recursos que ofrece en la actualidad nuestra Comunidad Autónoma. Por lo que dicha Agencia había solicitado a la Dirección Gerencia del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, colaboración con sus recursos educativos a favor de las personas en situación de dependencia que aún no habían alcanzado los 21 años, así como, el acceso a centros de estancia diurna adecuados a sus características, para los que hubieran superado tal edad.

Adoptada la iniciativa, nos interesamos nuevamente por los frutos que pudiera haber arrojado, ampliando la Agencia de Dependencia su

información inicial, para concluir que el mencionado Servicio Extremeño había objetado la dificultad de suscribir convenio entre ambas comunidades autónomas, siendo para ello necesario el correspondiente informe jurídico.

Este trámite, en palabras de la Agencia, obstaba a la suscripción inmediata del convenio de colaboración entre ambas comunidades, por lo que había conducido a estimar preferible realizar las obras pertinentes en la antigua residencia de ancianos de uno de los municipios de la Sierra Norte, previo acuerdo con la Diputación Provincial de Sevilla, para crear un centro de día con terapia ocupacional. Sin perjuicio del compromiso que decía asumir la Agencia de Dependencia, en cuanto al convenio pendiente de suscribir con nuestros vecinos extremeños (queja 18/0959).

Por otro lado, las personas menores de edad cuyos padres-tutores demandan el reconocimiento de su situación de discapacidad, tropiezan en ocasiones, con los mismos obstáculos que los que atañen a las mayores.

No en vano, la situación de los Centros de Valoración y Orientación en nuestra Comunidad Autónoma (especialmente en algunas de sus provincias), viene revelando necesidades de reorganización y de incremento de personal desde hace ya algunos años, que han intentado abordarse, siquiera sea de forma parcial, a través de medidas y planes administrativos, como el placebo, pero que, en todo caso, no han supuesto una mejora significativa.

En este sentido, remitimos a las consideraciones realizadas como resultado de la queja de oficio tramitada al respecto por el Defensor del Pueblo Andaluz ([queja 16/6978](#)) e igualmente desgranada en el subcapítulo 3º del Informe Anual de 2018 de dicha Institución.

No podemos por ello sino reproducir una simple relación de circunstancias que provocan la disconformidad de quienes tienen

La situación de algunos Centros de Valoración y Orientación revela las necesidades de reorganización y de incremento de personal

bajo su amparo a personas menores de edad afectadas por alguna discapacidad relevante. Y así, alusivas a la calificación del porcentaje de tal discapacidad, disconformidades sobre el tiempo para la valoración y el dictado de resolución o la denegación de la movilidad reducida, así como, en su caso, la demora en la expedición de la tarjeta acreditativa de la misma.

Respecto a los retrasos procedimentales es interesante exponer el relato de una madre que compareció para denunciar que desde el 22 de marzo de 2018 se encontraba en trámite la revisión del grado de discapacidad de su hijo y que le urgía la rápida tramitación del expediente para que se mantuviera el título de familia numerosa de categoría especial al tener otros dos hijos más (uno de ellos también discapacitado), que igualmente el retraso afectada a la pensión por hijo a cargo que percibía, a la campaña de la renta y a las distintas bonificaciones que venía percibiendo.

Aclaraba que en la última revisión de oficio de la discapacidad de su hijo, pasó de un 56% que anteriormente ostentaba a un 0%, al no haber podido tener a tiempo la documentación justificativa y que acreditaba el retraso madurativo que tiene reconocido desde los 4/6 meses tras parto múltiple y que su hijo afectado tiene a su vez reconocido un Grado II de Dependencia.

Fue necesario emitir **recomendación** para instar a la Delegación Territorial correspondiente, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a resolver el expediente, que ya estaba fuera de plazo, obteniendo la aceptación de este pronunciamiento y la asignación del grado de discapacidad por resolución dictada el mes de octubre de 2018 ([queja 18/3016](#)).

3.1.2.6.1 c) Menores en riesgo de exclusión social

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, aprobada mediante Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los

artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

Al margen de los supuestos en que acuden a la Institución personas que demandan obtener de los servicios sociales, prestaciones de diversa índole, que les permitan paliar circunstancias familiares de verdadera necesidad, haciendo valer que entre sus miembros se cuentan personas menores de edad, hemos de aludir a la mencionada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en vigor desde el día 1 de enero de 2018.

En relación con las personas menores de edad, la normativa referida, que regula la citada Renta como una prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía, ha introducido una importante innovación por lo que a la titularidad del derecho se refiere, al haber contemplado por vez primera la situación de especial vulnerabilidad de las personas menores de edad.

Y así, el Decreto-ley 3/2017, cuya regla general es la de atribución de la titularidad del derecho a las personas comprendidas en el rango de edad que va desde los 25 a los 64 años (artículo 3.3.b), ha establecido excepciones, directa o indirectamente llamadas a tomar en consideración la situación especial del tramo vital de las personas menores. También en este ámbito, en línea con las precisiones apuntadas al comenzar este relato, el derecho se modula en atención a específicos destinatarios.

De este modo, el Decreto-ley 3/2017 otorga la titularidad de la Renta Mínima a las personas emancipadas que, con 16 ó 17 años de edad, tengan menores o personas con discapacidad a cargo, o hayan sido víctimas de violencia de género acreditada o se encuentren en situación de urgencia o emergencia social del modo definido por los apartados 5 y 6 del artículo 4 del Decreto-ley (artículo 3.2.c); y hace especial hincapié en el apoyo a unidades familiares cuando existan en las mismas personas menores, atribuyendo entonces la titularidad del derecho a quienes se encuentren entre los 18 y los 24 años edad y tengan a su cargo a menores o personas con discapacidad (artículo 3.2.b).^{1º}, especificando, además, que “para mayor protección de los derechos de la infancia, igualmente podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas de 65 o más

años que acrediten debidamente tener a su cargo a personas menores de edad y no existe otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante" (artículo 3.2.d).

También la cuantía de la Renta Mínima aparece incrementada en atención a la existencia de al menos tres personas menores en unidades familiares compuestas por al menos seis personas (artículo 11.2). Y el calendario de aplicación de su Disposición transitoria segunda, permite solicitar la ampliación por períodos de seis meses sucesivos, a partir de 2019, para las unidades familiares con menores a cargo, persistiendo las circunstancias previas y manteniendo los requisitos que posibilitaron su concesión previa.

Ahora bien, cuestión muy diferente se revela cuando descendemos a la realidad de la tramitación del procedimiento, y, con mayor precisión, al plazo para su resolución, -que el Decreto-ley fija en dos meses, cuyo cómputo tiene como dies a quo el primer día "del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver" (artículo 32.2)-, cuyas reglas, por razones lógicas, son comunes.

***Las demoras
en resolver
las solicitudes
de la nueva
Renta Mínima
de Inserción
Social alcanzan
también a las
personas menores
emancipadas que
pueden solicitarla***

Ocurre, por tanto, que en el ejercicio 2018 se ha alcanzado el máximo histórico de quejas dirigidas a esta Institución, desde que en el año 1991 se implantara el primero de estos Programas de integración social en nuestra Comunidad Autónoma. De tal modo que todas las deficiencias que sacuden a la nueva Renta Mínima de Inserción Social, en especial, el importante incumplimiento del deber de resolver en plazo la solicitud, alcanzan también a las personas menores emancipadas que pueden solicitarla y a las que se integran en unidades familiares peticionarias.

A efectos de mejor comprensión, nos parece oportuno traer a colación, por todas, la queja en que la compareciente refería haber solicitado la renta mínima el 26 de febrero de 2018, sin que el 24 de octubre siguiente

hubiera sido resuelta. Incluso destacaba que había acudido al órgano competente de la Junta de Andalucía, donde le dijeron que la solicitud aún no había sido mirada, ya que iban alternando las solicitudes según la necesidad de la familia. La interesada explicaba su necesidad, al estar separada, no tener trabajo y vivir sola con tres menores. Añadía que los servicios sociales de su localidad no le prestaban ayuda y que, para colmo, el asistente social que le correspondía estaba primero de vacaciones y tiempo después de baja médica, además de no disponer de dinero para facilitar las ayudas (queja 18/6411).

Afortunadamente en este caso, previa nuestra indagación, la Administración dictó resolución estimatoria en el mes de diciembre de 2018, pero no podemos ocultar que son bastante más cuantiosos los expedientes que permanecen inconclusos.

En el ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente al servicio de suministro eléctrico, debemos destacar durante 2018 las diversas quejas recibidas en las que se planteaba la difícil situación en que quedaban las familias afectadas por una interrupción en el suministro eléctrico cuando hay menores de edad en la vivienda.

Con frecuencia el corte de suministro viene precedido de impagos por parte del consumidor, ya sea por dificultades económicas para asumir el coste de las facturas ordinarias o, más frecuentemente, por el impago de las facturas extraordinarias giradas por las empresas como resultado de un expediente de fraude abierto tras comprobar la existencia de algún tipo de enganche ilegal o manipulación fraudulenta del aparato de medida. Se trata habitualmente de facturas por importes muy elevados que dan lugar al corte de suministro en caso de no ser atendidas en los plazos fijados. Tal fue el caso planteado en la queja 18/0315, queja 18/1016, queja 18/2383 y queja 18/2631.

Las quejas ponen de relieve la difícil situación de las familias por la interrupción del suministro eléctrico por impago cuando hay menores de edad en la vivienda

En ocasiones la queja nos llega cuando aún no se ha producido el corte de suministro pero ya se ha recibido el aviso de corte por impago. En la mayoría de casos los promotores de las quejas exponen la negativa de la empresa a aceptar el fraccionamiento de la deuda y la falta de ayuda por parte de los servicios sociales para afrontar el pago de lo debido. Tal fue el caso de la queja 18/3334 y la queja 18/5205.

Especialmente reseñable nos parece el asunto planteado en la queja 18/2150, cuya promotora planteaba la dificultad de su unidad familiar para hacer frente al pago de unas facturas cuyo elevado importe se debía, en buena medida, al incremento del consumo por la necesidad de tener permanentemente conectada una máquina que garantizaba la supervivencia de su hijo, un menor ventilodependiente. La familia demandaba una rebaja en el importe de las facturas o algún tipo de ayuda para afrontar su coste.

Ciertamente, la normativa eléctrica no contempla rebajas en las facturas por circunstancias personales que no sean encuadrables en alguno de los supuestos regulados en la normativa del bono social eléctrico. Únicamente está previsto que el suministro no pueda ser objeto de corte en caso de impago por tratarse de un suministro esencial ya que de él depende el funcionamiento de la máquina que posibilita la supervivencia del menor.

Por ello, la única opción de la familia era acudir en solicitud de ayuda a los servicios sociales si se veían imposibilitados de afrontar el elevado coste de las facturas.

La situación de necesidad en la que viven muchas familias con hijos menores a cargo les dificulta -cuando no les imposibilita- hacer frente al pago de las facturas de los suministros básicos como son la electricidad o el agua.

En relación con el suministro de agua han sido muchas las quejas recibidas denunciando los problemas que afrontaba una familia con menores a cargo cuando, por alguna razón, se veían privados de este suministro tan esencial. En esta situación se encontraban las personas promotoras de la

queja 18/0772, la queja 18/1924, la [queja 18/3336](#), queja 18/3460, queja 18/4248, queja 18/5503, queja 18/5604 y la queja 18/6166.

Desataca el caso planteado por una madre que relataba las penurias que estaba pasando como consecuencia de un corte de suministro al tener a su cargo a una menor de corta edad a la que se veía obligada a llevar a un establecimiento de hostelería próximo para que pudiera asearse antes de ir al colegio.

En el trasfondo de esta queja se encontraba la imposibilidad de la interesada de acreditar el derecho de disponibilidad de la vivienda, lo que nos llevó a formular una **Resolución** a la administración actuante y a la empresa suministradora. Resolución que, lamentablemente, no ha sido aceptada por las mismas ([queja 18/0210](#)).

También es digno de ser reseñado el caso planteado por un pensionista con escasos ingresos que tenía acogidos en su domicilio a sus nietos menores de edad, habiendo recibido un aviso de corte de suministro al no poder hacer frente a una factura de elevada cuantía como consecuencia de una avería en la instalación de agua que discurría por su vivienda. Finalmente el interesado consiguió una reducción de la factura y un fraccionamiento de la deuda que posibilitaron una plan de pago adaptado a sus circunstancias (queja 18/1191).

***Proponemos
que en el futuro
reglamento de
ciclo integral del
agua se prohíban
los cortes de
suministro cuando
afecten a personas
vulnerables***

La reiteración de este tipo de circunstancias en relación con el suministro de agua nos lleva a plantearnos la conveniencia de proponer la inclusión en el futuro reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano de una norma que prohíba los cortes de suministro cuando los mismos afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad o que permita, cuando menos, someter los mismos a unos plazos más prolongados desde el aviso de corte que posibilite poner en marcha medidas para paliar las consecuencias de dicho corte.

A tal fin, podría resultar oportuno elaborar un protocolo especial de actuación similar al establecido en relación al suministro eléctrico que posibilite la intervención de los servicios sociales, tanto para, acreditar las situaciones de vulnerabilidad, como para adoptar medidas que eviten que se haga efectivo el corte de suministro.

3.1.2.6.1 d) Menores migrantes

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

Siguiendo la tendencia iniciada en 2016, el presente ejercicio se ha caracterizado por un elevado crecimiento de la llegada a las costas andaluzas de niños y niñas procedentes de otros países, mayoritariamente de Marruecos, sin referentes familiares.

Los datos de que disponemos señalan que en el año de 2016 el Sistema de protección atendía a 815 niños y niñas, elevándose a 1.302 en el ejercicio siguiente. Estas cifras se han visto incrementadas exponencialmente, de modo que a fecha 31 de diciembre de 2018 estaban siendo tutelados por el Sistema de protección un total de 3.488 menores.

*La llegada
continuada de
menores no
acompañados a
Andalucía es un
fenómeno difícil
de abordar con
las suficientes
garantías de
los derechos de
aquellos*

El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado por parte de la Entidad pública andaluza un esfuerzo muy importante de creación de nuevas plazas en centros residenciales y, conforme a las mencionadas previsiones, parece evidente que será necesario continuar creando nuevos recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores ha generado no pocas distorsiones

que han incidido negativamente en la calidad de la atención a los chicos y chicas, generando un importante número de quejas, de forma más significativas formuladas por organizaciones sin ánimo de lucro.

El carácter urgente con el que se deben crear los recursos, la sobreocupación de los centros nuevos y de los ya existentes, el sentimiento de provisionalidad en su situación y la ausencia de unas expectativas claras y definidas de futuro de los menores ha generado estrés en todos los agentes que intervienen en este delicado e importante servicio de menores.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Entidad pública para atender de la mejor manera posible a todos los menores que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos también los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a nuestras costas es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir, y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y derivada de la propia coyuntura de la situación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección, se producen importantes disfunciones en la formalización de las tutelas y gestiones para la regularización de su situación legal y, sobre todo, no existe un acompañamiento de estos chicos una vez que alcanzan la mayoría de edad. Un problema este último preocupante, pues no olvidemos que la edad media de los menores que están llegando en los últimos meses está entre los 16 y 17 años de edad, por lo que se encuentran próximos a cumplir la mayoría de edad y, por ello, obligados a abandonar el sistema de protección.

En numerosas ocasiones esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades

La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores ha generado distorsiones que han incidido negativamente en la calidad de su atención

autónomas en la gestión de la llegada de menores extranjeros porque es una cuestión de interés nacional y europeo. Ello exige unas políticas desde los distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los flujos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar por supuesto los principios de solidaridad y lealtad institucional.

Esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades autónomas en la gestión de la llegada de menores inmigrantes

Este fenómeno es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español, no es sólo un problema de nuestra comunidad autónoma. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.

Debemos tener en cuenta también el protagonismo de las corporaciones locales para dar respuesta a este fenómeno, conforme a sus competencias en materia de servicios sociales, los cuales deben ponerse a disposición de cualquier plan de contingencia que se elabore para atender a los menores.

Acorde con este planteamiento, la institución, en su condición de **Defensor del Menor**, se ha dirigido al resto de los defensores autonómicos y al Defensor del Pueblo del Estado haciéndoles partícipes de su preocupación por la atención que se viene prestando a los menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Al mismo tiempo les **ha solicitado su colaboración para promover un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas que permita avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañados**. La presión asistencial

no debe recaer exclusivamente en aquellos territorios que son puerta de entrada a España, como acontece en el caso de Andalucía o, destino prioritario de los menores, como acontece con Cataluña o País Vasco.

Queremos concluir estas argumentaciones señalando que la especificidad de la vulnerabilidad de estos chicos y chicas y las peculiaridades en su atención derivadas de sus proyectos migratorios debe llamarnos a la reflexión sobre la idoneidad del actual Sistema de protección y de los protocolos de intervención para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados.

A continuación relatamos algunas de las quejas tramitadas en relación con este colectivo. No obstante, hemos de señalar que, además de la tramitación de las quejas, han sido muchas otras las actuaciones realizadas por la Institución en defensa de los menores migrantes no acompañados. Se han organizado jornadas, se han visitado distintos recursos de emergencia habilitados para la atención inmediata de este colectivo, se han mantenido reuniones con representantes de la Fiscalía, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de Instituciones dedicadas a la ayuda humanitaria, de los Servicios de Protección de Menores de Andalucía; e, incluso, se han mantenido encuentros con los menores residentes en los recursos.

Estamos promoviendo un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas para hacer posible un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores migrantes

La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad para los menores extranjeros ha continuado generando quejas desde distintos sectores (quejas 18/0035, 18/1107, 18/1254, 18/1310, 18/3134 y 18/3971).

Hemos de tener en cuenta que la determinación de la edad es un asunto sumamente trascendente para la vida de las personas

extranjeras ya que con estas pruebas se está decidiendo si los poderes públicos deben prestarles las atenciones y cuidados a las que tienen derecho como menores de edad o, por el contrario, han de ser tratadas como personas adultas extranjeras que se encuentran irregularmente en nuestro país.

Sin perjuicio de puntuales actuaciones realizadas en los distintos expedientes de quejas, la Defensoría ha liderado un grupo de trabajo para elaborar un protocolo a nivel andaluz que mejore los procesos actuales de determinación de la edad y que recoja las medidas de coordinación entre las diferentes administraciones e instituciones con competencia en la materia.

El señalado grupo está compuesto por representantes de las Fiscalías de Menores y Extranjería, de las entonces Consejerías de Igualdad y Políticas Sociales, de Justicia e Interior, del Sistema sanitario público, del Instituto de Medicina Legal, y de la propia Defensoría.

En el ámbito de este proyecto se han celebrado dos encuentros para elaborar un Protocolo territorial de Menores extranjeros no acompañados en Andalucía, atendiendo a las indicaciones contenidas en el Protocolo Marco de 2014.

Debemos reflexionar sobre la idoneidad del actual Sistema de protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados

El futuro documento que se elabore, fruto del consenso, deberá contener referencias a los centros habilitados para la práctica de las pruebas, los profesionales que valorarán las mismas, el tiempo de realización de las pruebas, requisitos de los informes elaborados por los facultativos, mecanismos de coordinación entre los agentes implicados, así como los recursos que habrán de estar a disposición de los presuntos menores hasta tanto se obtengan los resultados de las pruebas, teniendo presente que estos dispositivos han de formar parte inexcusablemente del Sistema de protección de menores.

Sobre este asunto, la Fiscalía de Huelva ha elaborado un protocolo propio que está siendo utilizado como instrumento de buena práctica para su implementación en otras provincias, si bien se ha de contar con las peculiaridades de algunas de ellas que derivan del elevado número de menores que entran por sus costas y, por consiguiente, de la ingente cantidad de pruebas de determinación de la edad que se practican, como es el caso de las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Mientras tanto el documento señalado vea la luz, se ha de constatar el avance respecto de las pruebas practicadas en los hospitales del sistema sanitario público andaluz: 31 hospitales han adoptado las medidas recogidas en el protocolo de Huelva, incluyendo información a todos los técnicos que puedan atender a un menor extranjero no acompañado. Y por lo que respecta a las pruebas que se practican a los chicos para la determinación de la edad, en los hospitales señalados, además de la radiografía del carpo, se realiza también una ortopantomografía, conforme a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados recogidas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España elaborado en el año 2010.

La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad ha continuado generando quejas desde distintos sectores

Como hemos señalado, la urgencia con la que han debido crearse muchas plazas y la saturación de los centros de protección, tanto los de nueva creación como los ya existentes, han generado disfunciones en su funcionamiento que han sido denunciadas ante la defensoría (quejas 18/0135, 18/0397, 18/4228, 18/4489, 18/5061, 18/5133, 18/5246, 18/5406, 18/5534, 18/6062, y 18/6753).

En otras ocasiones, la investigación se ha iniciado de oficio al tener conocimiento, generalmente a través de los medios de comunicación social, de las incidencias y problemas que se pudieran estar produciendo en los centros de emergencia habilitados por la administración (queja 18/0755 y queja 18/6156).

En este contexto recibimos quejas de profesionales, representantes sindicales y entidades sociales alertando sobre las condiciones en que se desempeñaba la labor socio-educativa inherente a las obligaciones que asume la administración pública como Ente Público que ha de atender a dichos menores desamparados y carentes de protección.

Para dar trámite a algunas de estas reclamaciones, en función de las disponibilidades de esta Institución, hemos venido realizando visitas de inspección a los recursos residenciales habilitados en algunas provincias de Andalucía. Unas visitas en las que hemos tenido la oportunidad de reunirnos con las personas responsables del recurso, con el personal que presta sus servicios en el mismo y, también, con los menores que en aquellos momentos se encontraban en el centro.

Tal es el caso del centro de protección de menores “El Cobre” ubicado en el municipio de Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores, así como el estado de las instalaciones del recurso, nos llevó a dirigir una resolución a la entonces Dirección General de Infancia y Familias para que se elabore un plan de adaptación de las instalaciones donde se ubica el centro, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer. Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, demandamos que se adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones y solución de carencias y dotaciones más necesarias, bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También demandamos para el centro “El Cobre” que mientras que el mismo siga ejecutando un programa de atención residencial específico para menores inmigrantes no acompañados, debe contar de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para de este modo poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y trasmitirles adecuadamente pautas educativas.

En respuesta a nuestras recomendaciones se ha informado por la mencionada Dirección General que, a comienzos de 2019, se procederá al traslado provisional del servicio prestado en el centro a otras dependencias que se establecerán en un inmueble arrendado a fin de poder acometer una reforma integral del centro para que en un futuro cercano este pueda seguir dedicado a la atención de menores.

En cuanto a la presencia de intérprete de árabe y francés en el centro, se informa de la disposición de un mediador intercultural con conocimientos de idioma árabe y francés que acude al centro dos veces en semana, si bien se va a incrementar los servicios, de modo que se dispondrá de dos nuevos mediadores interculturales, lo que permitirá duplicar los días en que los mismos pueden acudir a los distintos centros de la provincia ([queja 17/6668](#) y [queja 18/0737](#)).

El centro de protección de menores “La Concepción” ubicado en la Línea de la Concepción (Cádiz) ha sido objeto asimismo de una inspección por parte del personal de la Institución.

Se trata de un centro de titularidad y gestión completamente pública, dotado de personal funcionario o laboral conforme a las previsiones establecidas en la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria. El centro está habilitado para la atención residencial de 24 menores inmigrantes de sexo masculino.

En el momento de la visita el centro estaba ocupado por 30 chicos, soportando por tanto una ocupación que excedía las plazas habilitadas. Tras recabar documentación sobre la estancia de menores en el centro pudimos comprobar que la sobreocupación estaba pasando de ser un problema coyuntural a una deficiencia estructural por inadecuación del diseño del centro a la demanda asistencial existente. El punto más alto de la ocupación se produjo en los meses de verano cuando se llegó a atender a 95 menores, cuadruplicando la capacidad del centro.

A lo expuesto se une que el recurso se concibió para ejecutar un programa residencial básico, con el diseño de sus instalaciones, plantilla y proyecto educativo para dar respuesta a dicha finalidad, pero con el paso del tiempo

y ante la demanda asistencial derivada del creciente flujo migratorio se ha reconvertido en centro para acogida inmediata de menores inmigrantes.

La sobreocupación del centro ha sido una constante, en algunos casos puntuales llegando al hacinamiento, lo que ha determinado que el personal desempeñe su labor totalmente desbordado, atendiendo entre el doble y cuatro veces la capacidad del centro. Se produce una situación de estrés laboral y tensión constante como consecuencia de la necesidad de atender situaciones perentorias sin mayor dilación, con episodios de violencia entre internos y constantes idas y venidas de los menores, con abandonos incontrolados del centro.

Uno de los puntos débiles también de la atención dispensada a los menores es el relativo a la disponibilidad de personal con conocimiento de su idioma y cultura. Es así que el centro dispone de un mediador intercultural que es remitido por la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales de Cádiz, pero sólo acude dos días a la semana y durante tres horas. Para un centro de acogida inmediata dedicado en exclusiva a menores inmigrantes procedentes en su mayoría de Marruecos es fundamental disponer de un mediador intercultural permanente a tiempo completo en el centro ya que resulta indispensable conocer el idioma, costumbres y cultura del menor para realizar un tarea educativa básica y obtener los datos mínimos de su perfil personal, familiar y proyecto migratorio.

Como conclusiones de dicha visita de inspección, y conocedores de algunas iniciativas que ya se habían emprendido, entendemos necesarias algunas soluciones parciales (ampliación de determinadas zonas, flexibilización del número de plazas e incremento de la plantilla) que vendrían a paliar las deficiencias más graves del centro, todo ello a la espera de soluciones estructurales más costosas para adaptar los recursos existentes a la actual realidad de los flujos migratorios (queja 17/6299).

Respecto de los centros de emergencia hemos recibido diversas reclamaciones que cuestionaban la idoneidad de los mismos para la acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados, algunas de ellas planteadas por los propios menores. Problemas de infraestructuras,

ausencia de actividades de ocio y tiempo libre, impedimentos para posibilitar las relaciones con sus familiares, la vestimenta, alimentación e higiene, la situación sanitaria, el régimen disciplinario y la formación, son algunas de las deficiencias más denunciadas.

Uno de los recursos de emergencia sobre el que más reclamaciones recibimos se encuentra en el municipio de Jerez de la Frontera. Tras la visita de técnicos e inspectores de la administración, se detectaron muchas de las deficiencias denunciadas, otorgándole un plazo a la entidad gestora del recurso para su subsanación, requerimiento que ha sido cumplimentado (queja 18/4489, queja 18/5406, entre otras).

Cuestión distinta son los problemas en el ámbito educativo que afectan a los menores inmigrantes no acompañados.

El Reglamento de Extranjería (artículo 95.2) establece para los menores extranjeros que se encuentren bajo la tutela de una institución española, que el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

Como consecuencia de nuestra actividad de inspección a los centros de menores ya señalada, hemos advertido que muchos de los menores que no habían alcanzado la edad de los 16 años, han estado varios meses en los centros residenciales sin escolarizar, en una situación de vulneración de la normativa y conculcando sus derechos como personas menores de edad, sujetas a medidas de protección.

La argumentación esgrimida por las personas responsables es que la premura con la que han debido crear y poner en funcionamiento los recursos de emergencia en determinados municipios ha hecho inviable incorporar a los menores a los colegios e institutos de la zona. Esta incorporación se ha tenido que producir, en muchos casos, una vez comenzado el curso escolar, sin plazas suficientes para todos, a lo que habrá que añadir la ausencia del conocimiento del idioma español de los chicos, que frustraría un acceso al sistema educativo sin unos mínimos

conocimiento de la lengua, teniendo en cuenta que ninguno de los centros próximos contaba con aulas temporales de adaptación lingüística ([queja 18/7253](#)).

Estos problemas se suelen resolver, más tarde que pronto, con la escolarización de los menores en los centros de la zona, una gestión cuya celeridad se hace depender en gran medida del compromiso y voluntad de los equipos directivos de los centros docentes y de la administración educativa.

Pero lo más alarmante es la ausencia de programas formativos para los chicos que ya han superado la edad obligatoria de escolarización. Y decimos alarmante porque, no lo olvidemos, la mayoría de estos chicos tienen un proyecto migratorio definido que pasa por obtener una formación para el desarrollo de una profesión o empleo, con el objetivo después de acceder al mercado de trabajo y obtener recursos económicos con los que subsistir y poder ayudar a sus familias que han quedado en los países de origen.

3.1.2.6.1 e) Menores con problemas conductuales

Establece el artículo 39 de la Constitución que los menores gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. A tales efectos impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos. E impone dicho artículo la obligación a los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

Así pues, del texto constitucional debemos diferenciar de un lado el mandato que se dirige a los poderes públicos de acometer actuaciones en favor de la familia, junto con la obligación de proteger los derechos e integridad de las personas menores de edad; y de otro lado las obligaciones de ámbito privado, que incumben a los padres respecto de sus hijos.

Es por ello que existe una esfera privada de relación entre padres e hijos que los poderes públicos han de respetar y en la que su posible

intervención habrá de ser subsidiaria, reservada para aquellos casos en que los padres no cumpliesen con sus obligaciones respecto de ellos (por imposibilidad o negligencia) o que se produjeran situaciones en que existiera riesgo o peligro para la integridad física o moral de alguno de los miembros que integran la familia.

Este es el supuesto que se da en aquellas situaciones en que algún menor, en edad adolescente, tiene una conducta desordenada, incluso violenta, en ocasiones quasi delictiva, sin ningún respeto por la autoridad e indicaciones de sus padres. En esta situación los padres acuden a los poderes públicos en búsqueda de ayuda para solventar una situación que se les va de las manos y se encuentran en un laberinto burocrático, siendo derivados de administración en administración (servicios sociales municipales, administración educativa, administración sanitaria, y ente público de protección de menores) sin obtener una respuesta satisfactoria a la grave situación en que se encuentran, y con el temor de que su hijo agrave la conducta y llegue a cometer hechos delictivos, en una espiral de constante autodestrucción personal.

A este respecto, hemos de señalar que el artículo 172 bis del Código Civil establece la posibilidad de que los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, en aquellos supuestos en que no pudieran proporcionar al menor los cuidados que éste requiere, disponen de la opción de solicitar del ente público que asuma su guarda durante el tiempo necesario, que no sería superior a los dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de dicha medida.

A lo expuesto se une la disponibilidad de centros específicamente dedicados al abordaje de problemas de conducta de menores de edad, a los cuales pueden ser derivados los menores tutelados por la Administración y también aquellos sobre los que se hubiere asumido temporalmente su guarda. En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros residenciales que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de conducta se ha de realizar previa autorización judicial, conforme a las previsiones del Título II, Capítulo IV, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de

modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos.

Son frecuentes las quejas de las familias solicitando nuestra intervención para que sus hijos puedan acceder a una plaza en centros para menores con problemas de conducta

Sobre este particular es frecuente que recibamos quejas solicitando nuestra intervención para acceder a dichos recursos -centros para menores con problemas de conducta- (quejas 18/4769, 18/7089, 18/2312, 18/2494, entre otras) en las cuales nos interesamos por la situación del menor y verificamos la atención que éste recibe y si, efectivamente, se da el supuesto

necesario para demandar dicho recurso especializado y los posibles inconvenientes que dificultan el acceso a una plaza.

3.1.2.6.2 Protección a menores en situación de desamparo

3.1.2.6.2 a) Declaración de desamparo. Tutela y Guardia Administrativa

El artículo 172 del Código Civil encomienda a la Entidad Pública competente en el respectivo territorio la protección de los menores en los que constate su situación de desamparo a través de las medidas de protección necesarias, atribuyendo la Ley 1/1998, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía, a la Consejería competente de la Junta de Andalucía la asunción de la tutela de los menores desamparados que residan o se encuentren transitoriamente en nuestra Comunidad.

Hay que señalar que dicha Ley 1/1998, en su artículo 23.1, establece un listado de supuestos de lo que puede considerarse "situación de desamparo", desarrollando la genérica referencia que realiza el mencionado artículo 172 del Código Civil, que se limita a señalar que es aquella situación que se produce, de hecho, a causa del incumplimiento

o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

En este ámbito destacan las quejas de madres y padres cuya tutela ha sido asumida por la Junta de Andalucía tras ser declarados en situación de desamparo y que se sienten impotentes ante lo que consideran una injusta actuación de la Administración autonómica. En la gran mayoría de las ocasiones las medidas de protección son confirmadas mediante resoluciones judiciales en primera instancia y posteriormente en apelación, encontrándose por tanto suficientemente justificadas y siendo proporcionadas al fin pretendido que no es otro que garantizar su bienestar e interés superior.

Pero aún así, hemos de reseñar que se trata de una controversia que no siempre tiene contornos claros y precisos, sujeta a interpretaciones, y en la que inciden muchos condicionantes, siendo los más significativos los relacionados con el contexto social y económico que afecte a la familia, hasta tal punto que se podría afirmar que no siendo un motivo de desamparo la situación de pobreza extrema de la familia, lo cierto es que la mayoría de las medidas de desamparo se producen en familias de entornos sociales desfavorecidos, en precaria situación económica.

La mayoría de las medidas de desamparo se producen en familias de entornos sociales desfavorecidos y en precaria situación económica

Y este hecho, con todas las variables que inciden en el mismo, es el que nos trasladan personas a título individual, colectivos de familias afectadas y asociaciones que acuden a la sede de nuestra institución para exponer sus reivindicaciones, solicitando una mayor actuación preventiva de las administraciones públicas para evitar que familias, en situación de desventaja social y escasos recursos económicos, asuman como inevitables muchas carencias que repercuten en sus hijos y que estas carencias influyan en sus pautas de vida con dinámicas nocivas para los menores,

que en última instancia les lleven a perder su custodia. También reclaman un mayor respeto a sus derechos en los procedimientos de desamparo, solicitando una mayor motivación de las resoluciones y mayor rigor en los informes técnicos que se incluyen en los expedientes de protección, que en muchas ocasiones consideran sesgados y condicionados por prejuicios sobre antecedentes familiares o del entorno social en el que viven.

En cualquier caso, reiteramos, **en la gran mayoría de estas quejas, tras recabar información de la Administración, podemos comprobar que, al menos formalmente, se cumplen con los trámites de procedimiento y las resoluciones emitidas son congruentes con los indicadores de desprotección** que se desprenden de los informes y documentación que se dispone.

Citamos como ejemplo de la temática la queja 18/0248 en el que una mujer víctima de violencia de género se lamenta del daño añadido que supone el que la Junta de Andalucía haya declarado el desamparo de sus tres hijos; también la queja 18/1382 en disconformidad con la declaración de desamparo de sus dos hijos, por carecer de vivienda y medios económicos; la queja 18/6141 en que una madre se dirige a nosotros ante el temor de que si tenía un nuevo hijo éste también fuese declarado en desamparo al igual que los que tuvo con anterioridad; o también la queja 17/6436 en la que el interesado denuncia lo que considera una trama organizada para retirar a niños de sus padres con el único fin de obtener lucro ilícito de tales actuaciones.

Muy relevante, por el número de personas que se dirigieron en solidaridad con los padres, es la cuestión que tramitamos en la reclamación en la que se invocaba el derecho de los padres a alimentar a su hijo por medios naturales, primando por completo la lactancia materna, y su total oposición a que el niño fuese vacunado, considerando arbitraria la decisión de la Administración de asumir la tutela del menor una vez que los padres hubieron de acudir con su hijo a las urgencias del hospital.

Una vez que recabamos información sobre la actuación del Ente Público, pudimos analizar los argumentos que motivaron la resolución de desamparo del niño, así como la posterior decisión de confiar su custodia

a familia extensa, cumpliendo con los trámites y garantías previstos en el Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa; y en el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción.

El objetivo perseguido con la separación del menor de sus padres fue para garantizar su protección y seguridad, todo ello sin perjuicio de elaborar un plan de actuaciones para reconducir su situación y reintegrarles su custodia en el momento en que la situación que motivó la intervención del Ente Público hubiera desaparecido o se encontrara en vías de solución, con suficientes garantías para el menor.

A este respecto, resulta significativo el documento que en el curso del trámite de la queja suscribieron los padres comprometiéndose a seguir las pautas alimenticias y medicación que el pediatra y profesionales sanitarios que llevaban el seguimiento de su hijo pudieran prescribir para garantizar su desarrollo saludable.

Por nuestra parte hemos de añadir que con independencia del debate que se pudiera producir sobre las bondades de la lactancia materna respecto de otras opciones alimenticias; sobre el riesgo que pudieran conllevar las vacunas; así como la adherencia a los controles y consecuentes pautas asistenciales del programa de seguimiento y control de recién nacidos, lo cierto es que el menor se vio abocado a una situación de riesgo incluso para su vida: El niño requirió nueve días de ingreso en la unidad de cuidados intensivos del hospital, y con posterioridad otros 33 días de internamiento hospitalario. En esta tesitura, la actuación realizada por el Ente público ante el cuadro clínico que presentaba el menor no podía ser tibia, tuvo que intervenir de forma decidida en su protección, por encima incluso de los derechos e intereses de otras personas, e incluso asumiendo el dolor emocional que dicha intervención pudiera ocasionar, y sin que por tanto, encontrándose en estas circunstancias, se puedan considerar desproporcionadas las medidas acordadas con urgencia para salvaguardar su integridad y garantizar los derechos y bienestar del menor (queja 17/6701).

Respecto de las posibles deficiencias en los medios materiales y personales con que cuenta el Ente Público hemos de resaltar la que

presentó un colectivo de profesionales públicos que desempeñan sus funciones en el Ente Público de Protección de Menores en Córdoba, denunciando determinadas carencias materiales y personales en los servicios administrativos implicados.

Las irregularidades en su actuación se centraban en las siguientes: se adoptan decisiones trascendentales que afectan a menores sin cumplir con el principio de interdisciplinariedad que inspira la organización de los equipos intervinientes; existen expedientes pendientes de inicio de procedimiento de desamparo que aguardan a ser instruidos, persistiendo en tanto la situación de grave riesgo del menor o menores afectados; se dan casos de menores que, por problemas meramente burocráticos asociados a la carencia de personal, han de soportar larga espera para que la administración acuerde una medida estable para ellos; se dan casos de menores que son trasladados de centro o acogidos por familias sin resolución administrativa alguna, tan solo con un certificado firmado por el Secretario de la Delegación; se dan casos de familias que, por problemas meramente burocráticos asociados a la carencia de personal, no están recibiendo la remuneración económica a la que tienen derecho; y se dan casos de resoluciones administrativas que se elaboran hasta dos meses después de su aprobación o actos administrativos realizados sin seguir el procedimiento administrativo.

Los citados profesionales señalan que gran parte de esos problemas obedecen a la falta de efectivos de personal, especialmente de personal técnico con capacidad de resolución, y por ello consideran perentorio que se cubran en su totalidad las plazas actualmente existentes en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), así como, en la tramitación paralela de una modificación de dicha RPT para adaptarla a las necesidades reales -contrastadas y consolidadas en el tiempo- del Ente Público en esa provincia.

Sobre este particular la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Córdoba nos informó que la Secretaría General Técnica de la Consejería de Igualdad y Servicios Sociales, encargada de la gestión de personal, a iniciativa de esta Delegación Territorial, ha iniciado los trámites oportunos para cubrir de forma provisional determinados, puestos que suplan las vacantes generadas en el concurso de traslado.

Asimismo, señaló el mencionado organismo que había solicitado de los Servicios de Inspección de la Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública un informe que permita valorar el número de puestos de estructura que en la actualidad se encuentran en la Relación de Puestos de Trabajo y la actual carga de trabajo existente en el mencionado Servicio.

Dichas medidas quedaron concretadas en la cobertura, bien fuera mediante procedimiento provisional o definitivo, de los citados puestos de trabajo vacantes; y en lo relativo a una posible modificación de la RPT fuimos informados del inicio de un expediente por parte de la Inspección General de Servicios para acreditar si, efectivamente, la dotación de plazas resulta adecuada o no a las competencias asignadas al Ente Público en la provincia y, en su caso, para acometer su revisión (queja 17/6160).

También hemos de reseñar el asunto que abordamos en la que nos presentó un sindicato policial en disconformidad con la excesiva antigüedad y kilometraje de los vehículos dispuestos en la provincia de Almería para que la unidad de policía adscrita a la Junta de Andalucía realice traslados de menores bajo custodia de la Administración. Su queja venía específicamente referida a dos vehículos, cuya renovación solicitaba que se realizase de forma urgente.

A este respecto, la Dirección General de Interior, Emergencia y Protección Civil nos informó que la Jefatura de la Unidad del Cuerpo Nacional de la Policía adscrita a la Comunidad Autónoma de Andalucía (UPA), comunicó formalmente al sindicato promotor de la queja los detalles de la progresiva renovación del parque automovilístico asignado a la UPA, realizada conforme a las correspondientes memorias justificativas y conforme a los presupuestos asignados para ello.

Es por ello que, tras ser adquiridos 16 nuevos vehículos para la UPA y ser éstos transformados para el servicio que deben prestar, son asignados a las distintas provincias de Andalucía según sus necesidades, correspondiendo a Almería un vehículo radio patrulla y otro camuflado para el transporte de menores. También se dota a la Jefatura Provincial de Almería de un vehículo destinado al transporte de detenidos, dejando

uno de los vehículos citados en la queja sólo para traslados dentro de la provincia o para otros servicios requeridos por la Jefatura Provincial (queja 18/3813).

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

El régimen de visitas inherente al alejamiento del menor de sus padres biológicos mediante la constitución del acogimiento familiar o residencial es motivo frecuente de quejas

En todas estas quejas nos interesamos por el estado de los menores y por el cumplimiento de las garantías de procedimiento en cuanto a notificaciones y posibilidad de recurso u oposición a las decisiones que pudiera adoptar el Ente público.

De este modo, en la queja 17/6702, un padre solicita que se amplíe el tiempo de visitas a sus hijos y que éstas puedan efectuarse en su misma localidad; en otras quejas 18/0162, 18/2810, 18/3529, 18/2972 y 18/5673, la reclamación viene referida al establecimiento de un régimen de visitas, el cual se niega por el Ente público atendiendo al supremo interés del menor por los perjuicios que

dichas visitas pueden ocasionar a su estabilidad emocional e integración en la vida del centro o en el seno de la familia con la que convive.

En ocasiones, la negativa al establecimiento del régimen de visitas se deriva de la voluntad expresa manifestada por el menor, tal como en la reclamación que tramitamos a instancias de la madre de un menor a quien se le había notificado la suspensión temporal de las visitas. Dicha resolución se fundamentaba en los informes técnicos que señalaban los perjuicios que dichas visitas venían ocasionando al menor, siendo

la actitud de la familia no adecuada ya que incumplía reiteradamente las indicaciones realizadas por el personal encargado de velar por su bienestar e interés superior. De igual modo, entre los motivos de dicha decisión se recalca la voluntad manifestada por el menor tanto a dichos profesionales como a la Fiscalía, en el sentido de no querer más visitas de sus padres y hermanos, mostrándose por el contrario favorable a ser visitado por otros familiares a los que señalaba expresamente (queja 18/3430).

En cuanto al derecho de visitas concedido a personas no familiares pero sí conocidos o amistades de los menores hemos de citar como ejemplo la reclamación que tramitamos a instancias de unas personas que dirigieron un escrito a la correspondiente Comisión Provincial de Medidas de Protección, a fin de que fuese establecido un régimen de visitas por su condición de allegados a unos menores tutelados por el Ente público de dicha provincia. Al entender denegada su petición presentaron un recurso judicial que no fue admitido a trámite por considerar que no existía resolución administrativa denegatoria de dicha petición. Es por ello que posteriormente reiteraron su demanda y al no recibir respuesta formal se dirigieron en queja al Defensor del Menor.

Tras interesarnos por el trámite dado a esta solicitud pudimos comprobar que se había incoado un expediente para darle respuesta, el cual se encontraba pendiente de recibir las alegaciones que habrían de realizar las propias menores como personas directamente afectadas por la decisión, recalando el Ente Público que la decisión final se adoptaría atendiendo prioritariamente al interés superior de las menores (queja 18/5182).

3.1.2.6.2 b) Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

Constatada la situación de desamparo de un menor, la medida de protección por autonomía consiste en constituir su acogimiento, bien en un centro residencial, bien en una familia sustituta, siendo éste provisional en tanto se solucione la situación que motivó la medida, o bien “con fines de adopción”, si se constata que la situación es definitiva o de tal entidad que se estime imposible una solución satisfactoria.

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

Surgen controversias cuando existe familia extensa dispuesta a acoger a los niños pero se decide confiar su custodia a una familia ajena o internarlos en un centro residencial

Respecto de la figura del acogimiento familiar, hemos de recordar que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente público de protección, que asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser esto posible por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad 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.

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

En este contexto es frecuente recibir quejas de familia extensa, sobre todo abuelos, solicitando que se les confiera el acogimiento familiar de sus nietos ([queja 17/4698](#) queja 17/4096 y queja 18/1558).

En cuanto a qué se debe entender por familia extensa versaba la reclamación en la que una prima, por línea materna, se quejaba de que la Administración no la considerara familia extensa a los efectos de acogimiento familiar. Sobre este particular hubimos de remitirnos a lo establecido en el artículo 3, del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, que entiende por familia extensa aquella en la que existe una relación de parentesco por consanguinidad o por afinidad hasta de tercer grado, entre el menor y los solicitantes de acogimiento (tíos y abuelos) y familia ajena aquella en la que no exista la relación de parentesco referida, siendo así que con los primos de la madre el parentesco es por consanguinidad de quinto grado (queja 18/2175).

Fuera de los casos de familia extensa, el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción, pretende evitar los acogimientos u adopciones ad hoc, o lo que es lo mismo, los acogimientos o las adopciones "a la carta", para lo cual se establece un procedimiento administrativo en el que se valora el ofrecimiento de las familias para un acogimiento u adopción en abstracto, sin referencias a un menor en concreto.

Sobre esta cuestión resulta de interés destacar la queja en la que una **plataforma de asociaciones de familias acogedoras se lamentaba de que aún no hubiera actualizado el contenido de la Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía para adaptarla a las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

En la reunión que mantuvieron en la sede de esta Institución solicitaron mayor compromiso del Gobierno Andaluz con el acogimiento familiar en detrimento de medidas de acogimiento residencial, al ser éste un principio inspirador de la legislación en materia de protección de menores. Se lamentaban de que existieran criterios dispares a la hora de acometer medidas de acogimiento familiar entre diferentes provincias, y también denunciaban problemas de gestión presupuestaria de las ayudas correspondientes al acogimiento remunerado.

Nos hicieron partícipes de algunas dificultades en la relación de las asociaciones que integran la plataforma con los respectivos Entes Públicos provinciales y de la dificultad que encuentran para denunciar irregularidades ante el temor de las familias a perjudicar a los menores que tienen acogidos.

Por nuestra parte, indicamos que la intervención de esta Defensoría siempre va orientada a buscar vías de entendimiento y consenso, razonando nuestras resoluciones, y les animamos a poner en nuestro conocimiento las irregularidades que pudieran conocer para que en clave constructiva pudiéramos trasladar las mismas a la administración para su solución o mejora.

También les indicamos la posibilidad de acudir a nosotros en solicitud de mediación ante la Administración, mostrándonos una acogida muy favorable a esta nueva opción de intervención de la oficina del Defensor del Pueblo Andaluz (queja 18/2979).

En cuanto a las modalidades de acogimiento familiar, con independencia de que éste se realizara en familia extensa o ajena, el artículo 173 bis del Código Civil establece lo siguiente atendiendo a su duración y objetivos:

- Acogimiento familiar de urgencia, principalmente para menores de seis años, que tendrá una duración no superior a seis meses, en tanto se decide la medida de protección familiar que corresponda.
- Acogimiento familiar temporal, con una duración máxima de dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje su prórroga por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva.
- Acogimiento familiar permanente, que se constituirá bien al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración familiar, o bien directamente en casos de menores con necesidades especiales o cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen.

En relación con las incidencias que acontecen con las distintas modalidades de acogimiento familiar destacamos **nuestra intervención tras la publicación de la nueva reglamentación aprobada por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales (Orden de 26 de julio de 2017), reguladora de la remuneración de los acogimientos familiares.** A juicio de la persona que nos remitió la queja dicho reglamento discrimina a la familia extensa respecto del acogimiento en familia ajena, lo cual entra en contradicción con los principios extraídos de leyes estatales y autonómicas de preservación, siempre que fuera de posible, de los vínculos familiares y de primar el acogimiento en familia extensa sobre el acogimiento en familia ajena.

De manera especial se quejaba de la exclusión de compensación económica a la familia extensa que acogiese a un menor de forma temporal; también de la inexistencia de previsión de acogimientos, en la modalidad de especializado, en familia extensa; y por último de la carencia de ayudas económicas para las familias que colaboran con centros de protección, acogiendo temporalmente a menores, o colaborando en salidas o actividades.

Tras conocer los pormenores de la queja la entonces Dirección General de Infancia y Familias reconoció el error cometido en la mencionada Orden, de 26 de julio de 2017, al omitir de forma involuntaria la prestación económica a las familias extensas acogedoras de forma temporal de menores, y que por ello se estaba tramitando la correspondiente corrección de errores para su publicación en el BOJA.

Andalucía no tiene regulada una prestación económica para apoyar a las familias colaboradoras con centros de protección

Precisaba la Dirección General que el acogimiento temporal o permanente en familia extensa sería remunerado conforme a los criterios para la concesión de las prestaciones indicados en el artículo 10, de la Orden de 11 de febrero de 2004, por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores, una vez que la familia fuese declarada idónea y se formalizase el acogimiento conforme al procedimiento establecido.

En la información que nos fue remitida, la Dirección General de Infancia y Familias señala la viabilidad del acogimiento especializado en familia extensa, y que de hecho en la Comunidad Autónoma se han reconocido algunos acogimientos en familia extensa con carácter especializado.

En cuanto a asunto planteado relativo a familias colaboradoras con centros de protección, se reconoce que en la actualidad la Comunidad Autónoma no tiene regulada ninguna prestación económica para apoyar a estas familias, hecho que no se descarta conforme esta modalidad se vaya consolidando ([queja 17/4612](#)).

Debemos reseñar asimismo nuestras actuaciones tras la petición de una familia que desde hace años venía 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 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, en el trámite de gestión presupuestaria, dicho reintegro de gastos, siendo así que la información aportada a la familia por la entidad colaboradora, y la recibida por ésta a su vez del Ente Público no respondió en su integridad a las exigencias del Servicio de Gestión Económica y de la Intervención Delegada, tratándose de errores que una vez subsanados propiciaron el abono, aunque de forma tardía, de tales compensaciones económicas ([queja 18/2716](#)).

La existencia en las unidades familiares de menores en situación de acogimiento debería tener su reflejo en el acceso a las pensiones no contributivas, sin embargo, la normativa reguladora de estas prestaciones no contempla esta realidad.

Ciertamente, dicha normativa no reconoce a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros

de segundo grado, dando lugar a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una pensión no contributiva, como miembros de su unidad familiar.

Tras interesarnos por este asunto ante la Secretaría General de Servicios Sociales de la Junta de Andalucía, se nos informa que, dado que la normativa básica que regula esta materia es de carácter estatal y corresponde únicamente a las Comunidades Autónomas la gestión de dichas pensiones, con fecha 18 de abril de 2017 la Dirección General de Infancia y Familias de la Junta de Andalucía remitió un informe al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, solicitando la modificación de la normativa reguladora al respecto.

Fuimos informados, asimismo, de que recientemente, en una reunión de coordinación entre el IMSERSO y las comunidades autónomas, se ha debatido sobre una reforma de la normativa reguladora de las señaladas pensiones, y por todas las administraciones, incluida la andaluza, se ha valorado la oportunidad de una modificación de la norma en el sentido de no computar los ingresos provenientes de la remuneración del acogimiento familiar.

La existencia en las unidades familiares de menores en situación de acogimiento debería tener su reflejo en el acceso a las pensiones no contributivas

Por otra parte, se ha instado desde la Junta de Andalucía a la Administración estatal a equiparar el cómputo de menores en régimen de acogida al de familiares con parentesco de primer grado por consanguinidad y, por lo tanto, a que no se computen los recursos provenientes de acogimiento familiar como recursos personales, o en todo caso, que mientras se materializa la modificación normativa se computen como recursos de la unidad familiar (queja 18/0099).

Por otro lado, **respecto de las quejas sobre acogimiento residencial**, debemos tener presente que 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 ésta extensa o ajena.

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

Sobre este particular, debemos destacar la actuación en relación con el funcionamiento del centro residencial de protección de menores “Carmen de Michelena”, de Jaén capital. Nos decía el interesado que en dicho centro se venían produciendo determinados incidentes y altercados que provocaban molestias a la vecindad, ello además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno del recurso, cuyas pautas de funcionamiento debieran semejarse a las de un hogar familiar.

De la problemática de este centro ya nos ocupamos en ejercicios anteriores, y pudimos constatar las medidas que en el tiempo había ido adoptando el Ente público para su solución, las cuales, si bien en un principio tuvieron efecto positivo, a la postre se demostraron ineficaces ante la consolidación de deficiencias e irregularidades cada vez de mayor gravedad.

En la resolución que emitimos destacamos que los problemas de convivencia que se producen en el centro “Carmen de Michelena” y las consecuentes deficiencias en su funcionamiento parecen haberse consolidado en el tiempo, y 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, mucho nos tememos, se trata de una situación consolidada, consecuencia del cambio del perfil de los menores susceptibles de medidas de protección en acogimiento residencial y también de la evolución de unos flujos migratorios crecientes en el tiempo.

Es por ello que destacamos la inadecuación 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 de menores.

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 de menores (queja 17/5630).

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 adaptación del centro a esta realidad, y 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 no acompañados para la ejecución del programa específico que éstos también requieren.

En este contexto formulamos una **recomendación** a la Delegación Territorial de Jaén para que en conjunción con la entonces Dirección General de Infancia y Familias se arbitren las medidas necesarias para que sea residual la proporción de menores ingresados en el centro con problemas graves de conducta.

En relación con la conflictividad existente en centros residenciales tramitamos la queja referida al centro de protección de menores Santa Teresa, de Marchena (Sevilla), realizando una visita de inspección en abril de 2018. En dicha visita recabamos información sobre las conductas violentas que venían presentando desde hace tiempo algunos menores,

llegando incluso a protagonizar agresiones al personal. Respecto a esta última cuestión, el sindicato que presentó queja ante esta institución denunciaba el incumplimiento de la Administración de la Junta de Andalucía del Protocolo para la prevención y abordaje de agresiones al personal.

A este respecto el director del centro nos informó que el mismo es de titularidad pública, y que es gestionado directamente por la Administración autonómica. El edificio donde se ubica el centro fue construido ex novo hace unos nueve años, si bien el diseño original no responde en la actualidad a las necesidades que se derivan del perfil de los menores allí atendidos. Dispone de 24 plazas repartidas en tres casas (ochos plazas en cada una de ellas). Se tiene prevista una ampliación de ocho plazas más.

En cuanto al contenido de la queja, relativo a las agresiones al personal, el director incide en el perfil de los menores que de forma reiterada son ingresados en el centro. Destaca de una lado el importante número de menores extranjeros no acompañados que han de atender, para lo cual se ha contratado los servicios externos de un profesor de apoyo que imparte clases de lengua española a nivel básico. Este mismo profesional hace también labores de traductor de árabe y de mediador intercultural. Deja constancia el director del buen comportamiento de estos chicos, los cuales, en su mayoría, son de origen subsahariano de zona francófona.

Este colectivo de menores extranjeros no acompañados convive en el centro con chicos que, a su juicio, deberían ser derivados a centros para menores con problemas de comportamiento, pero al no existir plazas vacantes en dichos centros, estos deben continuar en el recurso, con los problemas de convivencia que ello conlleva tal como denuncian los trabajadores.

Los profesionales del centro -nos indica el director- evalúan los problemas conductuales del menor y cuando se entiende que no es posible su abordaje desde un recurso ordinario, el equipo técnico elabora un informe solicitando el traslado de aquel a un centro específico para trastornos de comportamiento. Esta petición se dirige a la Dirección General de Infancia

y Familias, la cual es valorada por las unidades tutelares de la Delegación Provincial de Igualdad de Sevilla, y si estima fundada la petición, se da traslado de la misma a la Comisión de Medidas de Protección. No obstante, señala la excesiva demora en ejecutar estos trámites por la escasez de plazas en estos centros específicos. Una vez que hay plazas disponibles, el ingreso del menor se efectúa con la correspondiente autorización judicial.

En el momento de la visita se estaba pendiente de recibir la aprobación del traslado a un recurso especializado de dos menores, especialmente conflictivos, y cuyo traslado redundaría en una mejora del clima de convivencia del centro.

En cuanto a las instalaciones del centro, tras comprobar *in situ* las mismas, corroboramos que el diseño arquitectónico de algunos elementos del inmueble no resultan adecuados para alojar allí a menores conflictivos, especialmente la amplia zona acristalada, que ha sido objeto de múltiples actos vandálicos. Advertimos asimismo la existencia de múltiples desperfectos, los cuales, según nos informa el Director, van a ser subsanados tras haber sido aprobado un proyecto para acometer obras de mejora en el centro, que incluye el arreglo de los señalados desperfectos (queja 17/6069).

Cuestión de contenido diferente es la que se aborda en la queja en la que una familia se lamentaba de que no se hubiera dado respuesta a la solicitud que hace meses presentaron para participar en el programa de familias colaboradoras con centros de protección de menores, siendo así que ello les impedía ejercer la labor para la que se ofrecieron de modo altruista y que beneficiaría de modo especial a un menor con el que ya habían tenido alguna relación, el cual residía, bajo tutela de la Junta de Andalucía, en un centro de protección de menores.

Esta colaboración con centros de protección está normativamente prevista en el artículo 172.ter.3 del Código Civil, que prevé que cuando fuese conveniente para algún menor en acogimiento familiar residencial, el Ente público podrá acordar estancias, salidas de fines de semana o de vacaciones con familias o con instituciones dedicadas a estas funciones, previamente valoradas y seleccionadas para dicha finalidad.

Es por ello que al dar trámite a la queja nos interesamos por los motivos de la demora en responder a la solicitud formulada por esta familia, respondiéndonos que la valoración efectuada era favorable y que se encontraba en trámite la redacción y aprobación del documento regulador de relaciones personales con el menor. Así pues, apremiamos a la Delegación Territorial para que, dada la demora acumulada, se resolviera sin mayor demora la solicitud formulada por los interesados ([queja 18/2390](#)).

Existen supuestos de carencias de la familia enquistadas e irreversible que, en interés del menor, se hace necesaria su adopción por una familia distinta a la biológica

Tal como venimos exponiendo, los poderes públicos tienen encomendada la misión de proteger y tutelar los derechos de las personas menores de edad, pudiendo ejercer dicha misión con medidas preventivas y reparadoras en el propio medio familiar en que se encuentren, sin llegar a separarlos de sus familias; y en los casos en que esta solución no fuere posible, se hace necesario arbitrar medidas que impliquen la separación del menor de dicho entorno social y familiar, procurando su retorno en cuanto se hubieran solventado las causas que motivaron esta decisión.

Pero también existen supuestos en que las carencias o males de la familia se encuentran tan enquistados, su situación ha llegado a tal punto de deterioro, que se llega al convencimiento de que es irreversible, no recuperable, y por dicho motivo, en interés del menor, se hace necesaria la más extrema de las medidas de protección de menores, cual es la propuesta al juzgado de su adopción por una familia distinta a la biológica.

Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares, resultando por tanto clave el rigor y meticulosidad con que el Ente público tramite los expedientes administrativos de protección de menores, en los que se justifique y documente de forma objetiva los elementos fácticos que motivan esta drástica decisión, más aún teniendo en cuenta que el artículo

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

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

Por lo que respecta a la figura de la adopción, es en este trámite en el que se suelen producir desavenencias cuando el resultado del procedimiento de valoración de idoneidad no resulta favorable a la familia analizada, lo cual se traduce en quejas por el método y modo en que se ha realizado la valoración, por lo sesgado de las conclusiones, o por el trato recibido (queja 18/1164 y queja 18/4310, entre otras).

Se producen desavenencias cuando el resultado del procedimiento de valoración de idoneidad no resulta favorable a la familia analizada

También debemos reseñar las quejas que solemos recibir relativas a la decisión de suspender toda relación del menor con su familia de origen en el momento en que se acuerda una medida de acogimiento familiar con fines de adopción, siendo así que dicho criterio no ha de ser utilizado de forma sistemática y generalizada, motivando el porqué de dicha decisión, sobre todo a la luz de la previsión del 178.4 del Código Civil, que previene que cuando el interés del menor así lo aconseje, en razón de su situación familiar, edad o cualquier otra circunstancia significativa valorada por la Entidad pública, podrá acordarse el mantenimiento de alguna forma de relación o contacto a través de visitas o comunicaciones entre el menor, los miembros de la familia de origen que se considere y la adoptiva, favoreciéndose especialmente, cuando ello sea posible, la relación entre los hermanos biológicos.

Por su relación con esta cuestión hemos de señalar la reclamación que tramitamos a instancias de una familia que colabora con la Junta de

Andalucía en el programa de acogimiento familiar de menores en la provincia de Jaén. Se lamentaba de las trabas que imponen determinadas unidades tutelares -cita en concreto una unidad tutelar de Sevilla- para mantener contactos con los menores que han tenido en acogimiento una vez que pasan a convivir con otra familia, en la modalidad de acogimiento con fines de adopción. Refiere que la legislación no impide, a priori, estos contactos siempre que fueran beneficiosos para el menor y por ello solicita que se valoren las circunstancias que concurren en el caso concreto y no establecer el criterio general de bloqueo de contactos una vez que se inicia el proceso de acoplamiento con la nueva familia (queja 18/2522).

La crisis económica propició una reducción significativa de familias interesadas en adoptar menores en el extranjero, agravada por las mayores restricciones de los países de procedencia

En cuanto a adopciones internacionales, hemos de señalar que tras los años álgidos de solicitantes, cuyo céñit se produjo en torno a al año 2005, la posterior crisis económica sufrida en nuestro país propició una reducción significativa de familias interesadas en adoptar menores en el extranjero, tendencia que se ha venido consolidando en los últimos años agravada por las cada vez mayores restricciones que establecen los países de procedencia, especialmente de Rusia y China, y por los farragosos procedimientos administrativos -establecidos para prevenir la mercantilización de los procedimientos de adopción- que ralentizan su conclusión y que en ocasiones llegan a prolongarse durante años.

Precisamente una consecuencia de aquellos años en que se producían numerosas adopciones, en los que los controles y requisitos eran menores, es el caso que denuncian familias adoptivas de menores que padecen el conocido síndrome de alcoholismo fetal (queja 17/5483 y queja 18/0952) en las que se solicita de las administraciones públicas una mayor sensibilidad con este problema, lamentándose de que estos menores, cuyo historial clínico y previsibles secuelas son conocidas, no

sean derivados de forma ágil a servicios especializados, especialmente para dar cumplimiento a los protocolos de atención temprana.

3.1.2.6.3 Protección frente al maltrato infantil

Toda persona menor de edad tiene derecho a ser protegida contra todo abuso o explotación; a tal fin el artículo 8 de la Ley del Menor en Andalucía dispone que las Administraciones públicas desarrollarán programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzcan situaciones de malos tratos físicos, psíquicos o sexuales, uso y tráfico de estupefacientes, drogas tóxicas y sustancias psicotrópicas, mendicidad infantil, explotación laboral exposición y venta de menores o cualquier otra circunstancia que pueda interpretarse como explotación de los mismos.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la ley obliga a que por parte de las Administraciones públicas de Andalucía se establezcan los mecanismos de coordinación, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios sociales, actuando con las medidas de protección adecuadas cuando detecte una situación de las descritas.

En nuestra intervención como Defensor del Menor recibimos denuncias que relatan episodios de maltrato a menores. Tras registrar dichas denuncias y, salvo que valoremos que carecen en absoluto de elementos de verosimilitud, solicitamos la colaboración de las autoridades competentes para que, conforme a sus competencias, emprendan una investigación que aclare los hechos y, en su caso, para que se adopten las medidas oportunas en protección del menor.

Cada caso que llega a nuestra oficina tiene su singularidad; en unos supuestos la denuncia viene referida a maltrato con componente sexual, tal como en la queja 18/0251 relativa a un portal de internet que

Tras recibir denuncias por maltrato a menores, solicitamos de las autoridades que investiguen y adopten las medidas oportunas en protección del niño o niña

estaría fomentando el turismo sexual pedófilo, o la [queja 17/5969](#), en que se denunciaba que menores rumano eran explotados sexualmente por adultos; también la queja 18/3225 en la que una madre denunciaba que su hijo era víctima de abusos sexuales por parte de un primo del padre.

Matiz distinto tiene la reclamación en la que un abogado denunciaba la conducta de una compañera de profesión, la cual consideraba contraria a la deontología profesional y por dicho motivo solicitaba que esta Institución interviniése ante el Colegio Profesional de Abogados para que sancionase a dicha colegiada. Nos decía en su escrito que dicha letrada, contraviniendo un pacto extrajudicial entre las partes, no retiró la denuncia que presentó con anterioridad a dicho pacto en la que por mandato de su cliente relataba posibles abusos sexuales a la hija de su cliente, menor de edad.

Sobre este particular hubimos de recordar al letrado que el artículo 191 del Código Penal establece que para proceder por los delitos de agresiones, acoso o abusos sexuales, cuando la víctima fuese menor de edad basta con la denuncia del Ministerio Fiscal y que el perdón de los padres o representante legales del menor no extingue la acción penal ni la responsabilidad que pudiera derivarse.

Así pues, una vez que fue presentada la denuncia de abusos sexuales a la menor, y fuere cual fuere la posterior actuación de la letrada de la denunciante, el Ministerio Fiscal ya había recibido la "notitia criminis" y le correspondía decidir la pertinencia de continuar o no con el procedimiento, ponderando el interés superior de la menor así como el interés público en la persecución del concreto hecho delictivo, lo cual hizo concluyendo el mismo no por falta de impulso de la denunciante sino porque el autor de los hechos era menor de 14 años, y por dicho motivo inimputable (queja 18/1833).

También se reciben en esta Institución **quejas en las que se relata el maltrato físico que estaría recibiendo algún menor**, tal como en la queja 17/5497 en la que se nos aportaba la fotografía de una adolescente con una cicatriz compatible con una quemadura de cigarrillo; de igual modo en la queja 18/0134 una vecina nos relata los indicios de maltrato sobre una menor por parte de su madre; y con componente de maltrato físico entre

iguales recibimos la queja 18/6500 en la que se relata el sufrimiento de un niño al ser acosado y maltratado por otro niño con el que coincidió en un campamento de verano.

Con relación al maltrato psicológico o emocional destacamos la queja 18/5729 en que la se denuncia el comportamiento de unos vecinos con su hijo, con insultos y vejaciones constantes al menor; también la queja 18/1429 presentada por un adolescente, de 15 años, que nos contaba cómo se había tenido que ir a vivir con sus tíos ante el constante maltrato emocional al que era sometido por sus padres.

3.1.2.7 Derecho de menores en el Sistema de justicia Juvenil

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.

Predominan las reclamaciones relativas a medidas de internamiento de menores por tratarse de las más restrictivas de derechos

De entre las quejas que recibe esta Defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento, quizás por tratarse de aquellas más **restrictivas de derechos**, que implican la convivencia en un entorno dotado de medidas de seguridad, sometido a normas internas cuya transgresión conlleva medidas disciplinarias, y en las que el contacto con

los profesionales que ejecutan la medida es muy intensa, por su continua relación con éstos.

Es por ello que recibimos quejas de los propios menores en **disconformidad con el sistema de premios y castigos**, conocido como de “economía de fichas”, que mediante incentivos, positivos o negativos, hace que los menores vayan cumpliendo con los objetivos previstos en el programa establecido para el cumplimiento de la medida, y avancen de fases en que tienen más limitado su acceso a determinadas actividades, ocio o salidas, a otras en que sí pueden disfrutar de tales “privilegios”.

Así en la queja 18/6055 el menor se lamenta de lo aleatorio que a su juicio es el sistema de premios y castigos, que implica la pérdida de puntos por hechos que considera nimios; también en la queja 18/4501 el interno se lamenta de que a pesar de portarse bien no ha conseguido que le permitan disponer de nuevo de su reproductor portátil de música; o la queja 18/2609 en la que el interesado nos comenta que lleva dos meses sin tener autorizadas salidas tras dar positivo a consumo de cannabis en uno de los controles aleatorios realizados.

Por lo expuesto con anterioridad, **dada la estrecha y prolongada convivencia de menores y personal educativo**, también es frecuente que **recibamos quejas en disconformidad con el trato o con las indicaciones que realizan** (queja 18/3191, queja 18/4225, queja 17/6516 y queja 17/5896, entre otras).

También hemos de destacar la cuestión que abordamos tras la denuncia de un sindicato por la existencia de un foco de enfermedad infecto contagiosa (tuberculosis) en el centro de internamiento de menores infractores “San Francisco de Asís”, de Torremolinos (Málaga), sin que a su juicio la Administración hubiera adoptado las medidas preventivas de control y profilaxis previstas en los protocolos.

Es por ello que, al verse comprometida la salud de los menores allí ingresados, así como la del personal que desempeña su labor profesional en el centro, decidimos admitir la queja a trámite y solicitamos información al respecto a la entonces Dirección General de Justicia Juvenil,

que en respuesta a nuestro requerimiento nos informó que el Centro de Prevención de Riesgos Laborales (CPRL) venía realizando, con periodicidad anual, reconocimientos médicos voluntarios al personal que desempeña su labor en el mencionado centro de internamiento, el cual se efectuó entre los meses de enero y abril de 2018, y que en dicho año se amplió la serología de la analítica de la plantilla del incluyendo tuberculosis (TB), VIH y hepatitis.

Añadía la Administración que el personal de reciente incorporación a la plantilla tuvo un resultado positivo en la prueba de detección de la tuberculosis (Quantiferon), durante el reconocimiento médico realizado en los inicios de su relación contractual. A raíz de esta situación, se mantuvieron distintas reuniones de coordinación para consensuar el modo de proceder, acordándose las medidas profilácticas convenientes y procediendo al tratamiento médico y seguimiento de las personas afectadas.

La Dirección General de Justicia Juvenil nos informó también que no se produjo ningún caso de menor con tuberculosis activa en el centro "San Francisco de Asís", por lo que no puede considerarse que haya existido un foco de enfermedad contagiosa, a pesar de lo cual, en prevención de posibles riesgos, se ha incluido una analítica que se realiza a los menores y que conlleva una serología completa protocolizada con los centros de salud a los que se encuentran adscritos (Torremolinos y Alhaurín de la Torre) (queja 18/3101).

En cuanto al control del buen estado de las instalaciones de los centros, así como del cumplimiento de la normativa y protocolos de intervención con los menores hemos de señalar la visita de inspección que realizamos en abril de 2018 al centro de internamiento de menores infractores "Tierras de Oria", de Oria (Almería), en colaboración con el Defensor del Pueblo de España, en ejercicio de la misión encomendada a dicha Institución como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Es así que el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el 22 de junio de 2006, tiene por objeto la prevención de

la tortura mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de privación de libertad, a cargo de un órgano internacional (el Subcomité para la Prevención de la Tortura, con sede en Ginebra) y de mecanismos nacionales de prevención de la tortura, que en el caso de España la sido atribuido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Del resultado de dicha inspección comprobamos, respecto de las instalaciones del mencionado centro de internamiento que, desde la última visita que realizamos al mismo, la cual se efectuó con ocasión del informe especial sobre centros de internamiento de menores infractores -presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2014- se han producido las siguientes variaciones: se han suprimido todas las concertinas en el vallado del centro, sustituyéndolas por alambres de espino o alzando la altura de la valla metálica: se ha sustituido el sistema de cierre las puertas de las habitaciones por uno magnético controlado desde el exterior.

Este sistema permite la apertura remota e individual de cada una de las dependencias, su apertura conjunta, e incluso su apertura automática para la evacuación rápida de todos los menores en supuestos de emergencia, conforme al plan de evacuación (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); se está procediendo al repintado de todos los espacios comunes del centro, decorándolo con dibujos e imágenes que le dan un aspecto más cálido y amigable (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); se han modificado las habitaciones finales de las galerías, incorporando a las mismas el espacio de pasillo para de este modo aumentar su dimensión. Estas habitaciones son ocupadas por dos internos (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); y se han acometido obras de reforma en la zona de talleres.

La visita de inspección al recurso llevó aparejada también entrevistas con los internos y con el personal que presta sus servicios en aquel, las cuales no proporcionaron ningún dato relevante. En todos los casos las manifestaciones que realizaron fueron muy positivas respecto del clima de convivencia en el centro y con el desempeño de su labor profesional en el centro, sin destacar ninguna incidencia relevante.

3.1.2.8 Defensa de otros derechos

3.1.2.8 a) Uso de internet y medios audiovisuales por menores

En el último Barómetro Audiovisual de Andalucía publicado por el Consejo Audiovisual, referido al año 2017, refleja que el 76,3% de los andaluces usa diariamente la red, y lo hace indistintamente tanto para entretenerse (83%) como para informarse (78,7%). Es de destacar el auge que las redes sociales están cobrando como fuente de información, ya que son usadas con este fin por el 43,3% de los internautas, casi tanto como la prensa digital (45,4%).

El Barómetro constata también el creciente uso de internet en lugar de la televisión motivado principalmente por la plena disposición de contenidos (39,7%), por la agilidad en el acceso a estos (31,3%) y por la disposición de un mayor número de fuentes a consultar (19,8%).

Hemos de destacar la preocupación que muestra la ciudadanía andaluza por lo inapropiado de algunos contenidos y publicidad fácilmente accesible en internet, mostrándose proclives a una regulación (61,5%). Entre quienes defienden esta regulación, la medida que demandan prioritariamente es la señalización de contenidos inadecuados para menores (53%), la eliminación de aquellos que produzcan odio por razón de raza o religión (48,8%) y la identificación y lucha contra el ciberacoso (42,9%).

El uso generalizado de telefonía móvil con acceso a internet, unido a los dispositivos de banda ancha son las razones de quejas relacionadas con esta cuestión que afectan a menores de edad

En el contexto que acabamos de señalar, en que se produce un uso generalizado de telefonía móvil con acceso a internet, unido a los dispositivos de banda ancha para acceso a internet de que disponen en sus domicilios muchas familias, no resulta extraño que recibamos quejas relacionadas con esta cuestión que afectan a menores de edad.

La temática es muy variada, tal como la expuesta por el padre de un adolescente se dirige a la Defensoría para ponernos al corriente de la

tentativa de suicidio de su hijo, emulando la información que previamente había obtenido de internet. Por dicho motivo solicita que se censure el contenido de determinadas informaciones que aparecen en internet, a las cuales pueden acceder sin dificultad menores de edad, fácilmente influenciables, que pueden llegar a cometer actos irracionales tal como el ocurrido en el caso de su hijo (queja 18/0941).

Por su parte, en la queja 18/6395 se censura el contenido de algunas páginas web con apología de anorexia; en la queja 18/2145 la interesada se lamenta de los perniciosos efectos que para una adolescente tienen las grabaciones en vídeo que la propia menor o los padres hacen de ella, las cuales son posteriormente exhibidas en internet a través de un canal del portal youtube, el cual registra numerosas visitas.

Recibimos también escritos con contenido coincidente con el presentado por una persona indignada con un vídeo que circulaba por las redes sociales de internet en el que se podía ver a un monitor asustando a niños instantes antes de lanzarse por una tirolina. En esos momentos el monitor, abusando de su posición de superioridad, realizaba comentarios en los que asustaba a los niños aludiendo al daño que les podía causar una caída, provocándole el llanto (queja 18/4063).

Significativa fue la intervención que realizamos tras la denuncia que nos hizo llegar una persona sobre un vídeo, al que había tenido acceso en redes sociales de internet, en el que se podía ver a una chica que estaba siendo objeto de maltrato y vejaciones por parte de otra chica, mientras otra persona se encargaba de grabarlo todo con su teléfono móvil.

Habida cuenta que se trataba de un supuesto de maltrato físico y psicológico deliberado y aparentemente continuado, del que es víctima una menor, decidimos solicitar la colaboración al Grupo de Delitos Telemáticos de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil.

Pasados unos meses recibimos respuesta de la Guardia Civil, comunicándonos que, a pesar de los escasos datos disponibles, sus indagaciones habían arrojado un resultado positivo y se había podido

localizar a las personas responsables, instruyendo diligencias para su traslado a la Fiscalía de menores (queja 18/2611).

3.1.2.8 b) Derecho a la propia imagen

En relación a esta cuestión hemos de traer a colación el artículo 6.1, de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, que dispone que «El tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa». El carácter inequívoco de dicho consentimiento implica que quien haya de autorizarlo ha de conocer previamente el uso concreto que se va a dar al dato personal, sin que quepan autorizaciones confusas, genéricas e ilimitadas, máxime cuando estas van referidas a menores, cuyo supremo interés también está protegido por la legislación.

Sobre esta cuestión se nos trasladan quejas de contenido muy diverso, tal como la queja 18/0827, relativa a un fotógrafo profesional, que suele realizar su labor en eventos familiares, celebraciones o festividades, y que después vende las fotografías en que aparecen menores a personas sin relación alguna con ellos, pudiendo tratarse de pederastas o personas que las compran con fines no deseables; también la queja 18/1468 presentada por la madre de un menor para denunciar que la vecina que trabaja en un bar cercano hace fotografías a su hijo sin su consentimiento; o la queja 18/2321 disconforme con un periódico que ilustraba la noticia de un desahucio con la imagen no pixelada de un menor.

En todas estas quejas y en otras tantas de tenor similar informamos a los interesados de las vías de que disponen, conforme a la legislación, para la defensa del derecho a la propia imagen del menor, como titulares de su patria potestad o tutela, en especial de las acciones previstas en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen; y de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) establecidos en la antes aludida Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal.

También hemos de destacar la cuestión que abordamos a instancias de una persona que nos mostraba su disconformidad con que el colegio en que está matriculada su hija le exigiera, como requisito para participar en actividades extraescolares, que previamente prestase su consentimiento para el posible uso de la imagen de la menor en la publicitación de tales actividades.

Al dar trámite a la queja ponderamos que las actuales tecnologías de la comunicación e información, y el uso generalizado de las mismas por parte de la población, hace que hoy en día sea común la concurrencia de centros de enseñanza en portales de internet, blogs, redes sociales, así como otros instrumentos de comunicación. Tales centros de enseñanza suelen reproducir en dichos canales de comunicación imágenes de su actividad cotidiana y a tales efectos recaban la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores. Y consideramos que la publicación de tales imágenes, en este contexto, no tiene porque considerarse lesiva para los menores, salvo en supuestos de uso especialmente intensivo o abusivo, pero tal hecho no obsta para que, valoradas las circunstancias, en uso de la libertad de decisión puedan negar tal autorización y el centro haya de excluir la imagen del concreto menor sobre el que se niega el consentimiento (queja 18/0192).

3.1.2.8 c) Publicidad comercial y ventas a menores

Durante 2018 esta Defensoría ha centrado también su actividad en el uso instrumental que se realiza de personas menores de edad en unos casos como objetivo publicitario, y en otros utilizando su imagen con connotaciones inapropiadas en determinada campaña publicitaria.

De este modo nos interesamos por la campaña de publicidad realizada por un centro comercial para anunciar el inicio del período de rebajas. Dicha campaña incluía cartelería y anuncios en prensa en los que aparecía la imagen de una niña, vestida como una mujer adulta, utilizando la imagen de la menor identificándola como estereotipo de consumo, lo cual pudiera considerarse dañino tanto para la propia menor como para los derechos de la mujer, y por tanto tratarse de una publicidad ilícita ([queja 17/3703](#)).

También actuamos con ocasión de otra campaña de publicidad -realizada mediante fotografías de grandes dimensiones colocadas en vallas publicitarias- emprendida por una marca de ropa en la que se utiliza la imagen de una niña con vestimenta y pose sexualizada, en clara disonancia con su edad ([queja 18/1753](#)).

En ambos casos, valoramos que dichas campañas publicitarias pudieran considerarse ilícitas por presentar a la niña como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, asociando su imagen a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de nuestro ordenamiento, y coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género. Asimismo, decidimos solicitar la colaboración del Instituto Andaluz de la Mujer como organismo legitimado para solicitar del anunciantre su cese y rectificación, conforme a lo establecido en el artículo 25, de la Ley General de Publicidad.

Determinadas campañas publicitarias pudieran considerarse ilícitas por presentar a la niña como objeto desvinculado del producto a promocionar, y asociando su imagen a comportamientos estereotipados

En el informe que recibimos del Observatorio de la Publicidad no Sexista del Instituto Andaluz de la Mujer, se relataba el análisis técnico realizado a dichos anuncios publicitarios, corroborando que tanto una como otra campaña publicitaria podrían constituir un supuesto de publicidad que atenta contra la dignidad de la mujer y, por tanto, podría calificarse como sexista e ilícita. De este acuerdo se dio traslado a las respectivas empresas responsables de las campañas comerciales para su rectificación.

De todos es conocido que **conforme el menor va avanzando en edad, va adquiriendo mayor grado de madurez, y por ello su comportamiento en todas las esferas de la vida social cada vez se hace más relevante, siendo así que en este tránsito a la vida adulta no podría quedar de lado la conducta del menor como adquisidor directo de productos de**

consumo. Este hecho es fuente de problemas, que como no podía ser de otro modo, son trasladados en queja al Defensor del Menor.

De este modo en la queja 18/2976 el interesado nos comenta que su hijo, menor de 14 años, ha adquirido sin contar con su autorización un videojuego, lo cual considera ilícito. De tenor similar es la queja 18/3037 habiendo adquirido en este caso el menor, sin contar con la autorización paterna, un terminal de telefonía móvil. En ambos casos los padres consideran que dicha actividad comercial había sido irregular por haberse producido la venta directa de dicho producto a un menor de edad.

Sobre este particular informamos a los interesados que la legislación permite a las personas menores de edad ser parte activa de la sociedad pudiendo generar derechos y obligaciones frente a terceras personas, todo ello con limitaciones en función del concreto sector de actividad al que hiciéramos referencia.

No es infrecuente que un menor realice compras de escasa cuantía, pacíficamente asumidas en la práctica comercial, sin exigirle ir acompañado de una persona adulta con capacidad para autorizar dicha transacción económica

Es así que en materia de consumo no es infrecuente que un menor de edad realice por sí mismo compras de poca cuantía o importancia, pacíficamente asumidas en la práctica comercial sin exigirle ir acompañado de una persona adulta con capacidad para autorizar dicha transacción económica. Ahora bien, este esquema de relación comerciante-consumidor -siendo este menor de edad- se complica conforme el producto alcanza mayor valor económico o su contenido puede considerarse no apropiado para él. En tal caso la venta realizada al menor puede considerarse no válida, pudiendo la persona adulta responsable del menor solicitar su anulación, exigiendo la devolución del importe pagado.

Cuestión de tenor diferente la plantea un padre que se muestra disconforme con los servicios de tarificación adicional que incluyó la

compañía con la que tenía contratada la línea de teléfono móvil de su hijo, que incluía servicio telefónico y datos para acceder a internet. Refiere que sin conocimiento ni consentimiento de su hijo, y sin que tampoco él, como titular de la línea, hubiera tenido siquiera conocimiento de ello, la compañía de telecomunicaciones le facturó unos servicios proporcionados por terceros, los cuales no habían sido ni requeridos ni contratados, siendo por tanto indebidos y en una actitud que califica de fraudulenta.

Añadía el reclamante que dichos servicios se activan al navegar por internet, sin que el usuario se percate de ello, y que este hecho reviste especial gravedad cuando el usuario es menor de edad, quien ha de recibir un trato, como usuario de las telecomunicaciones y del comercio electrónico, acorde al estatus jurídico especial que conlleva la minoría de edad.

A este respecto, aun compartiendo con el interesado las consideraciones que realizaba en su escrito de queja, y por tratarse de una relación comercial entre particulares, hubimos de informar al interesado sobre los derechos que le asisten, tanto a él como padre como a su hijo, y le informamos de manera especial de las competencias que sobre esta cuestión ostenta la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, que tiene operativa una Oficina de atención al usuario de las Telecomunicaciones, a la cual puede acceder la ciudadanía para presentar reclamaciones o denuncias como consecuencia de la actuación irregular de las compañías prestadoras de tales servicios (queja 18/5311).

3.1.2.8 d) Derecho al ocio

Nuestra actividad como Defensor del Menor ha de tener necesario reflejo en garantizar el derecho al disfrute de esos momentos de ocio y esparcimiento, tan necesarios para relacionarse con los iguales e ir desarrollando pautas de comportamiento en sociedad.

En el disfrute de estos momentos de ocio, especialmente del juego como elemento de socialización, cobran especial importancia los **parques infantiles**, y es por ello que **velamos porque se generalicen tales**

instalaciones de uso público, y porque las existentes cumplan con requisitos exigidos por la normativa, con un adecuado mantenimiento.

Sobre esta cuestión versan las actuaciones que venimos realizando en la queja 18/5479, relativa a irregularidades en un parque infantil de San Fernando (Cádiz), al encontrarse algunas de las atracciones infantiles obsoletas o en deficiente estado de conservación, incumpliendo las previsiones establecidas en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Andalucía. De igual modo en la queja 18/5871 relativa al mal estado de conservación de un parque infantil de Espartinas (Sevilla).

***Intervenimos
para garantizar el
derecho al disfrute
del ocio de niños
y niñas, necesario
para relacionarse
con los iguales e
ir desarrollando
pautas de
comportamiento en
sociedad***

Y es que dichas instalaciones públicas, específicamente destinadas al juego y ocio de menores de edad, se revelan absolutamente necesarias cuando contemplamos asuntos tales como los que se nos plantean una madre considera injusto que la mancomunidad del edificio que habita haya prohibido, mediante mensajes escritos colgados en las paredes, que se juegue a la pelota en las zonas comunes. Refiere que dicha prohibición resulta desproporcionada, limitando las posibilidades de juego y socialización a los niños de la vecindad.

Toda vez que la cuestión litigiosa tenía un carácter jurídico privado asesoramos a la interesada sobre la vías posibles de poder defender el derecho al uso de las zonas comunes de una forma razonable y que permitiera conciliar su uso por los niños de la vecindad con el derecho al descanso de la vecindad (queja 18/3921).

De tenor similar es un conflicto vecinal provocado por unos niños que suelen jugar a la pelota en una plaza pública del municipio de Benalmádena (Málaga) y que causan molestias a una vecina que regenta un quiosco, quien reprende a los niños de forma desproporcionada. Para

la solución de este problema de convivencia remitimos a la interesada al servicio de mediación vecinal habilitado por dicha corporación local con el objetivo de facilitar la resolución extrajudicial de conflictos vecinales, disminuir la utilización de los recursos municipales y policiales o acercar la institución policial a la vecindad y facilitar la comunicación y el diálogo entre la ciudadanía (queja 18/3204).

Otro asunto que ha motivado la intervención de esta Defensoría ha estado relacionado con **las actividades que realizan los ayuntamientos para atender a niños, especialmente de corta edad, en el periodo de vacaciones de verano, conocidos popularmente como campamentos de verano**, que permiten a los padres poder seguir cumpliendo con sus obligaciones laborales y que al mismo tiempo sus hijos participen de unas actividades culturales, deportivas y de ocio que resultan muy enriquecedoras.

Sobre este particular, un ciudadanos señalaba su que hijo, de 6 años de edad, había sido expulsado del campus municipal de verano auspiciado por el Ayuntamiento de Camas, y organizado y gestionado por una asociación privada. Se lamentaba de la desproporción de dicha medida disciplinaria, alegando que el mal comportamiento que se achacaba al menor podría haber sido preventido e incluso sancionado de otra forma, y no con una medida tan contundente para un niño de tan corta edad, que lo privaba del disfrute de dicha actividad lúdico-social y que además lo estigmatizaba y lo apartaba de la relación con su grupo de iguales.

Tras la admisión a trámite de la queja, la asociación gestora de la actividad reflejaba en un informe elaborado al efecto -del cual nos dio traslado el Ayuntamiento como respuesta a nuestro requerimiento de información- que el personal contratado por la asociación tuvo que hacer frente, durante el transcurso de la primera semana, a diversas situaciones originadas por acciones del menor, tales como pegar a los compañeros, hacer caso omiso de las indicaciones de la profesora, escapar y correr fuera de las zonas habilitadas para el campus, etc; acciones que, según su apreciación profesional, alteraban en gran medida el normal desarrollo de todas las actividades para el conjunto de los participantes e incluso pudieran entrañar riesgo para la integridad física del propio niño.

En esta tesitura, avanzada la segunda semana del campus de verano, el equipo educativo-pedagógico de la asociación trasladó a los padres el mal comportamiento de su hijo, recalmando la limitación de recursos que disponían para realizar el programa de actividades previsto en el campus, motivo por el que les señalaron que no era viable para la asociación individualizar el desarrollo de cada actividad. Es por ello que trasladaron a los padres la posibilidad de que añadieran, a su costa, un refuerzo de personal sólo para su hijo, la cual no fue aceptada por considerarla muy extrema.

En relación a la proporcionalidad de la medida adoptada por la asociación para dar respuesta a los problemas de comportamiento del menor, que determinaron su exclusión de participación en el campus de verano, hemos de destacar que cualquier valoración que pudiéramos realizar al respecto tendríamos que ponerla en el contexto de las edades de los menores participantes en el campus, entre 5 y 14 años, siendo así que el niño finalmente expulsado se encontraba en la parte baja de la horquilla de edades, con sólo 6 años.

En la propia cartelería que anunciaba la celebración del campus y las condiciones para participar en él se remarcaba la existencia de distintos grupos de edades, siendo uno de ellos el denominado “peques”, previsto para niños de entre 6 y 8 años, lo cual hacía suponer que para dar respuesta a sus necesidades se disponía de personal con conocimientos y experiencia para atender a niños en ese concreto tramo de edad, cuyas características comunes son de sobra conocidas por los profesionales del ámbito educativo y deportivo.

Es necesario ponderar las travesuras que son invocadas por la asociación para justificar su decisión, algunas de mayor gravedad que otras, pero que según nuestra apreciación no se podrían considerar extrañas al comportamiento de un niño inquieto e hiperactivo de 6 años de edad, correspondiente en el ámbito educativo a un alumno de primero de primaria.

Y en cuanto a la competencia para decidir la exclusión de un niño del campus de verano, promovido por el Ayuntamiento de Camas y celebrado en instalaciones municipales, hemos de recalcar que se trata de una actividad concebida y desarrollada por dicho Ayuntamiento, que

se realiza en instalaciones municipales, y que es gestionada de modo indirecto por una asociación que para dicha finalidad hubo de suscribir el correspondiente vínculo contractual (convenio de colaboración) con la Corporación Local.

Es por ello que, tratándose de una actividad de ocio de titularidad pública, se antoja un tanto extremo que por decisión unilateral de la asociación privada pueda no ser admitida o no renovada la participación de un menor, todo ello sin que previamente hubiera sido sometido a la consideración de la autoridad municipal, que es quien dispone de la superior vigilancia y control del desarrollo de la prestación conveniada con la asociación, por mucho que el pago de los servicios se haya de realizar por los particulares.

Si el hecho de excluir al menor del campus municipal hubiese respondido a una medida disciplinaria, tal hecho debería estar contemplado en el correspondiente reglamento regulador de la actividad -el cual desconocemos y al que no se alude en el informe- con audiencia de las personas afectadas, y cumpliendo las garantías de defensa previstas en la legislación, hecho que descartamos pues en el propio informe remitido por la asociación se alude a una no renovación unilateral de la participación del menor en el campus y no a una sanción disciplinaria.

En consecuencia, nos encontramos con la no admisión de una persona, menor de edad, a un servicio lúdico-social ofertado con carácter general a la ciudadanía, y todo ello so pretexto de las molestias que pudiera causar.

Sobre esta cuestión hemos de traer a colación el Anexo Único del Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Andalucía. En dicho Anexo Único se regula el derecho de admisión a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en Andalucía, en virtud del cual (artículo 4) se reconoce a toda persona la facultad para ser admitida, con carácter general y en las mismas condiciones objetivas, en todos los establecimientos públicos que se dediquen a la celebración de espectáculos públicos y al desarrollo de actividades recreativas, siempre que la capacidad del aforo lo permita y no concurra alguna de las causas de exclusión previstas en el Reglamento.

Y a este respecto hemos de señalar que, por razones obvias, ni el Ayuntamiento de Camas ni la asociación excluyeron expresamente, en las condiciones establecidas en la oferta de servicios incluidos en el campus de verano, a niños especialmente traviesos o hiperactivos; y de los datos de que disponemos en el expediente tampoco podemos valorar que la conducta de este niño, de 6 años de edad, pudiera considerarse hasta tal punto violenta que llegara a desestabilizar la organización y normal funcionamiento del campus, poniendo en riesgo a otras personas o causando molestias graves.

E incluso, de ser esta la situación, la competencia última para decidir la no admisión o no renovación de la participación del menor en el campus no creemos que deba reservarse en exclusiva a la asociación privada gestora de la actividad. Creemos que la limitación de acceso a instalaciones públicas y para participar, en condiciones de igualdad con el resto de personas, en las actividades que allí se realicen, se trata de una decisión que incide en derechos fundamentales de la persona, y que para mayor garantía de su corrección y ajuste a la legalidad debería ser, cuando menos, objeto de ratificación y, en su caso, revisión, por parte de la autoridad pública municipal, analizando los pormenores del caso y evitando con dicha supervisión posibles vulneraciones de derechos, mucho más si la persona afectada se trata de un niño, de 6 años de edad.

Conforme a estos planteamientos hemos dirigido **recomendación** al Ayuntamiento de Camas para que de cara a futuras celebraciones del campus de verano se regulen y publiciten las condiciones del derecho de admisión y, en su caso, la normativa interna que regule los derechos y deberes de los usuarios de las instalaciones y de las actividades que allí se realicen. Además, que en el supuesto de contratar o conveniar con entidades privadas el desarrollo de actividades educativas, deportivas o recreativas en instalaciones públicas se reserve la supervisión y decisión última sobre el derecho de admisión, no renovación de la participación o posible expulsión, a la autoridad local que sea designada competente para ello.

Esta resolución ha sido aceptada y, según se confirma desde la Corporación local, se tendrá en cuenta en próximas ediciones del campamento de verano ([queja 17/4041](#)).

Debemos también reseñar las quejas que tramitamos relacionadas con la tauromaquia. Citamos como ejemplo la reclamación presentada por una asociación de defensa de los animales solicitando el apoyo de esta Defensoría a la iniciativa emprendida para que la Junta de Andalucía acometa medidas normativas en congruencia con la Recomendación del Comité de Derechos del Niño CRC/C/ESP/C0/5-6, en su apartado E.25 -violencia contra menores-, en el sentido de que se prohíba el acceso o participación de menores a festejos taurinos.

Manifestaba dicha asociación que, ejerciendo el derecho de petición, solicitaron de la entonces Consejería de Justicia e Interior que acometiera la modificación de la normativa andaluza en la materia para adecuarla al contenido de la mencionada Recomendación y que habían obtenido como respuesta que en estos momentos no se contempla dicha posibilidad. Al respecto parece que la Administración autonómica habría ponderado el contexto social en que nos encontramos y los antecedentes históricos y culturales de tales festejos taurinos, siendo así que la reglamentación actual garantiza la protección de los menores estableciendo un límite de edad razonable, a lo cual se une la innegable responsabilidad de los padres o tutores de procurar el bien de sus hijos o pupilos, alejándolos de toda situación que según su libre criterio educativo pudiera considerarse dañina para ellos.

Desde esta Institución remarcamos que la controversia que se somete a nuestra consideración nos es trasladada desde la perspectiva de la protección del menor y no desde la relativa a la defensa del medio ambiente animal.

Es por ello que desde esta perspectiva debemos necesariamente referirnos a la reciente legislación nacional sobre protección de los derechos de los menores (Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de

La Ley de protección a la infancia y a la adolescencia no ha establecido ninguna prohibición expresa de acceso o participación de menores en los festejos taurinos

modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) en las que no se establece ninguna prohibición expresa de acceso o participación de menores a los festejos taurinos, tratándose de una cuestión de hondo calado en nuestro país, dada la asentada tradición cultural relativa a la tauromaquia, muy enraizada en la población con una elevada participación popular.

Hemos de remarcar que los espectáculos taurinos en Andalucía se rigen por normativa estatal, constituida por la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, desarrollada por el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, que aprueba el reglamento de espectáculos taurinos, todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espectáculos públicos. En esta normativa no se establece ninguna limitación por edad, solo una referencia a la necesaria autorización paterna para participar en las actividades de las escuelas taurinas.

La señalada Ley estatal se dictó al amparo de las competencias exclusivas del Estado recogidas en la Constitución en materia de orden público (artículo 149.1.29.^a de la Constitución) y para el fomento de la cultura (149.2 de la Constitución). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos, aprobó la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía.

En desarrollo de esta Ley, y por tratarse de un espectáculo público, el gobierno de Andalucía aprobó el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, que establece el reglamento taurino de Andalucía, que en su artículo 9 prohíbe la participación (que no la mera asistencia como espectador) de menores de 16 años en la suelta de reses en plazas anexas a restaurantes o similares. Con anterioridad ya aprobó el Decreto 112/2001, de 8 de mayo, sobre escuelas taurinas, en el que se establece que los alumnos deben tener como mínimo 12 años cumplidos.

Así pues, se ha de resaltar como la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido a regular de forma más limitada que en el resto del Estado la asistencia y participación de menores a espectáculos taurinos,

debiendo remarcarse también que en el procedimiento de elaboración del reglamento taurino de Andalucía se cumplió con lo establecido en la moción 7-04/M-000009, aprobada por el Parlamento de Andalucía en noviembre de 2004, relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina, en cuya virtud se abrió por parte de la Administración de la Junta de Andalucía un amplio proceso de recepción de propuestas, ideas y sugerencias de asociaciones y entidades representativas de distintos sectores profesionales, empresariales y también de la afición taurina de cara a la elaboración del citado reglamento.

Lo expuesto hasta ahora no ha de ser obstáculo para que, desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía resaltemos la importancia de la labor del Comité de los Derechos del Niño como órgano supervisor de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes. Aunque en principio las observaciones y recomendaciones emitidas por el Comité no son expresamente vinculantes, sí tienen un importante valor para orientar la interpretación que se haya de dar a los preceptos de la Convención, ejerciendo de impulso a las políticas públicas de los Estados Partes para que actúen en congruencia con tales postulados.

Ahora bien, tampoco podemos dejar de lado que el cumplimiento de las Observaciones del Comité en esta materia no solo vinculan a la Comunidad Autónoma de Andalucía sino a todo el Estado, y que la legislación nacional no establece ninguna limitación por razón de edad, ni en la legislación sectorial sobre espectáculos públicos ni en la legislación sobre protección de menores, siendo así que actualmente existe en Andalucía normativa reglamentaria que garantiza, aunque de forma parcial y limitada la protección del menor, sin llegar a una prohibición absoluta.

Por tanto, consideramos razonable la decisión adoptada por la Consejería de

No descartamos que, conforme evolucione la sensibilidad social, se pudiese contemplar las limitaciones de los menores a la tauromaquia, dando cumplimiento a las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño

Justicia e Interior que considera, por un criterio de oportunidad, que en estos momentos no resulta aconsejable acometer para el ámbito territorial andaluz una modificación normativa de ese calado, ello sin cerrar la posibilidad de que conforme fuese evolucionando la sensibilidad social se pudiese contemplar dicha prohibición, dando cumplimiento de este modo a las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño en materia de espectáculos taurinos (queja 18/3227, queja 18/3467, queja 18/2143 y queja 17/0495).

Otro de los aspectos en los que esta Institución ha focalizado su intervención en los últimos ejercicios guarda relación con la prevención del consumo de alcohol por menores de edad, especialmente si dicho consumo se asocia a momentos de ocio y diversión, integrando dicho consumo como una conducta normalizada que se ha de asumir de modo inevitable en el proceso de socialización de adolescentes y jóvenes.

Es necesario potenciar la prevención del consumo de alcohol por menores de edad, especialmente si dicho consumo se asocia a momentos de ocio y diversión

A lo largo de 2018, como continuidad de las actuaciones realizadas en años anteriores, hemos iniciado el trámite de un expediente de queja en relación con la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación en el metro de Málaga (queja 18/6839) y formulamos una resolución dirigida al Ayuntamiento de Sevilla ([queja 17/2475](#)).

Este último expediente se inició tras tener conocimiento de la campaña publicitaria que, con ocasión de la Feria de Abril de 2017, se venía realizando en las marquesinas de los autobuses urbanos y metrocentro de Sevilla.

Sobre este particular algunas personas

nos hicieron llegar fotografías en las que se observaba dicha campaña publicitaria, en unos casos referida a cerveza o vino, y en otros casos referida a bebidas alcohólicas de alta graduación, utilizando eslóganes publicitarios que equiparan los momentos de ocio con el consumo de alcohol.

Para justificar nuestra resolución partimos del hecho de que la publicidad en espacios públicos de bebidas alcohólicas de alta graduación no se encuentra expresamente prohibida en Andalucía, pero este hecho no puede ser obstáculo para mostrar nuestra disconformidad con la aparente pasividad de la administración local ante dicha actividad publicitaria pública en espacios o instalaciones de acceso público asociadas al servicio público de transporte urbano.

Y no compartimos esta actitud en tanto que no consideramos encuadrable en valores y principios de buena administración que en unos lugares de tanta concurrencia de personas como son las paradas de autobús, el propio ayuntamiento, concernido siquiera fuera de forma indirecta por los mandatos constitucionales de fomento de la educación sanitaria y adecuada utilización del ocio por parte de la ciudadanía (artículo 43.3 de la Constitución) así como de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios (artículo 51 de la Constitución) e implicado en políticas de fomento de ocio responsable por la juventud, desincentivando el consumo de bebidas alcohólicas, **no haga nada por evitar la difusión de tales mensajes publicitarios**.

Más al contrario, teniendo responsabilidad directa en la prestación del servicio de transporte e instalaciones vinculadas se beneficia económicamente de ello al percibir la contraprestación incluida en el contrato con la empresa adjudicataria, consintiendo la actividad publicitaria, si no ilícita, sí al menos inconveniente o lesiva para una educación en valores de las personas menores de edad.

Por lo expuesto, **recomendamos** al Ayuntamiento de Sevilla, en primer lugar, que, en tanto no se apruebe una normativa de ámbito nacional o autonómico que detalle el alcance de la prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas, especialmente las de alta graduación, en lugares de acceso público, se dicten las instrucciones precisas para evitar dicha publicidad a TUSSAM, con la finalidad de que dicha empresa municipal las incluya a su vez en el clausulado del contrato que se suscriba en el futuro con la empresa que se encargue de gestionar los espacios publicitarios vinculados a los transportes urbanos de Sevilla. Y en segundo lugar recomendamos también de la Administración local que, en tanto no exista

una prohibición normativa o incluida en las cláusulas del contrato, en ejercicio de las potestades de supervisión y control del servicio contratado se dicten instrucciones para que la empresa evite en la medida de lo posible dicha publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación por lo dañina que representa para el conjunto de la sociedad y en especial para las personas menores de edad.

En respuesta a esta resolución recibimos un informe de la Alcaldía que adjuntaba el elaborado a su vez por la dirección gerencia de TUSSAM, que contesta enfatizando que la actual contratación se ha adjudicado con fecha 24 de septiembre de 2018, por un período de cinco años, y que no contempla la prohibición de publicidad de bebidas alcohólicas.

Y respecto de la posible inclusión de esta prohibición en el clausulado de contratos futuros, refiere la citada dirección gerencia que este hecho supondría un agravio respecto al resto de empresas concesionarias de otros espacios publicitarios existentes en la vía pública, y que no tendría sentido ni efectividad práctica la prohibición en una marquesina y no así en un cartel publicitario (mupi) situado a escasos metros de la misma, siendo su único efecto una disminución de ingresos o de las condiciones de mantenimiento de TUSSAM.

Sobre este particular hemos de matizar que nuestra intención con nuestro posicionamiento, plasmado en la resolución dirigida al Ayuntamiento, no era que se introdujeran nuevas obligaciones contractuales que en adelante habrían de vincular a la empresa adjudicataria, sino que se recordase a dicha empresa la normativa que rige en Andalucía en lo atinente al consumo y publicidad de bebidas alcohólicas en espacios de concurrencia pública, así como de las especiales limitaciones relativas a menores de edad.

No se trataría, pues, de una novación del objeto del contrato, sino de llamar la atención a dicha empresa sobre la necesidad de ajustar su actuación a la normativa aplicable en nuestra Comunidad Autónoma y sobre las políticas públicas que vienen realizando las distintas administraciones -entre ellas el Ayuntamiento de Sevilla- que pretenden desincentivar el consumo de bebidas alcohólicas, por lo pernicioso que resulta para la salud de las personas, especialmente si son menores de edad.

Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor estimamos que sin necesidad de imponer una novación contractual que vincularía a la entidad contratista, y sin el recurso a medidas coercitivas, tan solo apelando a la ética comercial de la empresa, a su responsabilidad social corporativa, no sería descartable que dicha empresa asumiera de forma voluntaria dichas indicaciones, primando en la explotación comercial de tales espacios publicitarios la publicidad de productos o servicios sin relación con el consumo de bebidas alcohólicas, en especial las de alta graduación.

No obstante, también llamamos la atención al Ayuntamiento de Sevilla sobre la sentencia 228/2011, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por una empresa comercializadora de bebidas alcohólicas contra la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid que ordenaba cesar la publicidad de dichas bebidas alcohólicas expuestas en la vía pública por considerar ilícita dicha publicidad.

A este respecto, por resultar especialmente clarificador su contenido, reproducimos a continuación lo expuesto:

«Esta Sala considera que los argumentos expuestos por la parte recurrente no son suficientes para considerar que la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 no establece una prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. Así se infiere de los siguientes razonamientos:

1. No puede aceptarse que la prohibición de publicidad del alcohol deba ser objeto de una interpretación de carácter restrictivo fundada en que implica una limitación de derechos económicos, como el de la libre empresa. Como se ha de puesto de manifiesto reiteradamente a lo largo de este proceso, el TJUE, fundándose en la extraordinaria relevancia que tiene la protección del derecho a la salud desde el punto de vista de los derechos fundamentales de la persona, ha declarado con reiteración que una normativa que limita las posibilidades de hacer publicidad de bebidas alcohólicas, como medio de combatir el alcoholismo, responde a las preocupaciones por la salud pública y no vulnera las libertades económicas, porque se trata de límites basados en un interés público legítimo (SSTJUE de

10 de julio de 1980, Comisión/Francia, 152/78, apartado 17; 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivía, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, apartado 15; 8 de marzo de 2001, cuestión prejudicial C-C- 405/1998, apartado 41). En la actualidad, la CDFUE, incorporada como texto normativo europeo por el Tratado de Lisboa, hace numerosas referencias a la salud y proclama (artículo 35 CDFUE) que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.»

2. El sentido literal de los preceptos controvertidos es el de que se «se prohíbe expresamente la publicidad, directa o indirecta de bebidas alcohólicas y tabaco [...] en todos los lugares donde esté prohibida su venta, suministro y consumo» (artículo 28.1.h] Ley 5/2002). Entre los lugares en los cuales concurre esta condición figura «la vía pública» (artículo 30.3 Ley de la Comunidad de Madrid 2/2005). En el plano de la argumentación lógico-formal (al que se acoge en primer término la parte recurrente) el hecho de que se establezcan excepciones (para las terrazas, veladores, o en días de fiesta o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal) no invalida la regla general ni comporta que ésta quede sin efecto en el ámbito no comprendido por las excepciones.
3. El artículo 30.4 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 establece que «no se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimientos de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno [...].» La parte recurrente trae a colación este precepto a favor de la interpretación que defiende, pues considera que la prohibición de la venta ambulante durante el horario nocturno (y la consiguiente autorización implícita de ella durante el horario diurno) equivale a la autorización de la venta en la vía pública. No puede aceptarse la corrección lógica de esta alegación, pues venta ambulante es la que no se realiza en establecimientos fijos, con independencia de que se realice o no en determinados lugares de la vía pública en que pueda estar autorizado el consumo.

4. En el plano de la argumentación material fundada en la valoración de los principios y fines de la Ley 2/2005, tampoco podemos aceptar que la excepción relativa a las terrazas y veladores equivalga o comporte la consecuencia de admitir la publicidad de las bebidas alcohólicas en la vía pública. En efecto, el alcance y las consecuencias de la actividad publicitaria son muy distintas si la publicidad se realiza con carácter general en la vía pública, en cualesquiera lugares por los que inevitablemente transitan todo tipo de personas, incluidas las que padecen adicción al alcohol, y en cualquier circunstancia, que la publicidad limitada a lugares acotados en la vía pública, cuyo efecto tiene carácter limitado y puede ser evitado por quienes lo deseen no concurriendo a los expresados lugares.

Por razones lógico-formales, no puede considerarse que el hecho de que la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 prohíba la publicidad en los medios de transporte público, y lugares de espera, aunque estén situados en el exterior, signifique que se autoriza en el resto de lugares de la vía pública, pues nada impide que dos prohibiciones incidan parcialmente, desde perspectivas distintas, sobre el mismo objeto sin anularse recíprocamente. Este efecto es admitido en el ámbito del Derecho sancionador como propio de la concurrencia de normas.

5. (...) No es aceptable sostener que el derecho a la libertad de empresa tenga carácter preferente frente a derecho a la salud, pues el lugar en que los distintos valores y bienes son considerados de manera expresa por la CE para el reconocimiento de derechos no comporta de manera absoluta el establecimiento de una gradación jerárquica entre ellos. Cuando se produce un conflicto entre valores y bienes constitucionales la ponderación que debe realizarse debe atender, entre otros elementos, a la importancia que la CE atribuye a cada uno aquellos en el conjunto del sistema de derechos constitucionales. La promoción de la salud es contemplada por la CE como un principio rector de la política social y económica, pero esto no significa que la salud solo tenga relieve constitucional desde este punto de vista, pues el daño a la salud afecta a derechos fundamentales de primer orden, como son el derecho a la vida y a la integridad física

y psíquica. La parte recurrente no ha justificado que el efecto de protección de la salud que la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2005 pretende conseguir limitando el daño que genera la publicidad en la vía pública del consumo del alcohol pueda conseguirse por otros medios menos restrictivos de los derechos económicos de las empresas afectadas, por lo que nada autoriza a suponer que el juicio de proporcionalidad realizado sea incorrecto.

La sentencia recurrida se atiene en todo a estas consideraciones jurídicas, por lo que no se advierte en ella la infracción que se denuncia (...)» (Fundamento de Derecho Tercero, apartado B),

Los motivos que sirven de fundamento a nuestra resolución, relacionada con la contratación de espacios publicitarios en lugares de concurrencia pública, en principio focalizada en actuaciones de la empresa municipal de transportes urbanos, son trasladables a cualquier actividad similar que realice cualquier otra empresa municipal, o incluso de forma directa el propio Ayuntamiento, por lo que damos aquí por reproducidos los mismos razonamientos y consideraciones que efectuamos en nuestra resolución, en el convencimiento de que el Ayuntamiento de Sevilla los hará extensivos a otros entes y organismos públicos vinculados a la corporación local.

En cuanto a la segunda de nuestras recomendaciones, la respuesta de la dirección gerencia de TUSSAM es en sentido favorable, señalando su voluntad de actuar de manera especialmente sensible para evitar acciones publicitarias especiales que por su impacto visual, ubicación o graduación de la bebida alcohólica puedan tener mayor afección sobre el público infantil, como es el caso de la campaña publicitaria a la que se refiere el escrito inicial de este expediente.

3.1.2.8 e) Derecho al deporte

Las personas menores de edad son quizás quienes más participan en actividades deportivas, concebida esta práctica como simple actividad lúdica, aunque también son asiduas participantes del deporte competitivo

organizado por ayuntamientos o por las correspondientes federaciones deportivas.

Por lo expuesto no puede resultar extraño que derivada de la práctica deportiva surjan problemas que requieran la intervención de esta Institución, bien para que las Administraciones dispongan de unas instalaciones deportivas dignas y adecuadas a dicha finalidad, bien para evitar discriminaciones o conductas inapropiadas en la preparación o desarrollo de las actividades o competiciones, focalizando en ocasiones nuestra preocupación en evitar los problemas de violencia o xenofobia asociados a las competiciones deportivas en que participan menores de edad.

A título de ejemplo podemos citar la reclamación de un padre que se queja de la programación de los entrenamientos, sin tener en cuenta las altas temperaturas que se dan en la localidad en dicho horario, y sin que tengan la sensibilidad suficiente para trasladar los horarios para evitar riesgo a los menores que realizan dicha actividad deportiva (queja 18/5484); cuestión similar expone un padre que relata su malestar por el modo de proceder y criterios del entrenador del equipo de fútbol en el que está federado su hijo, mostrando su pesar por el trato hacia él, a su juicio discriminatorio, contrastando esta actitud con la del entrenador anterior que tenía el equipo (queja 18/3324).

Actuamos para que las Administraciones dispongan de instalaciones deportivas dignas y adecuadas, evitando la violencia o xenofobia asociadas a eventos deportivos en que participan menores de edad

Por su parte, el presidente de un club de baloncesto femenino se lamenta de que la Federación de Baloncesto (FAB) citara a una convocatoria de la selección provincial a unas niñas federadas en su club, a pesar de tener conocimiento de que en esas mismas fechas tenían que acudir a un partido con su club, incluido en el calendario oficial. Como quiera que no pudieron simultanear ambos compromisos las menores fueron excluidas

de las posteriores convocatorias de la selección, lo cual considera un trato arbitrario y vejatorio para ellas, ya que se limitaron a cumplir con el compromiso adquirido con su club sin negarse en ningún momento a acudir a la convocatoria de la selección.

Trasladado el problema a la FAB apreciamos que la controversia citada pudiera obedecer a algún malentendido en la relación entre el personal técnico de la federación y el club, al enfatizar el ente federativo que todos los deportistas que son seleccionados para formar parte de las selecciones provinciales o de la propia selección andaluza lo son respondiendo a criterios estrictamente técnicos y deportivos, siendo las personas que conforman el equipo técnico-deportivo de la FAB (director deportivo y los entrenadores de las distintas selecciones, que a su vez forman parte de los clubes federados) quienes gozan de libertad absoluta para convocar a quienes ellos consideran oportuno en aras de obtener el mejor resultado deportivo posible, pero respetando principios como la buena convivencia del equipo, el compromiso, el compañerismo, el respeto al juego limpio, etc.

De igual modo pudimos conocer que la FAB no había impuesto sanción alguna a ninguna jugadora, y que las jugadoras del aludido club de baloncesto femenino siguen siendo concurriendo a la selección provincial de Córdoba y a la andaluza, sin que se conozca ningún incidente reseñable (queja 18/6325).

Hemos de señalar la relevancia que vienen adquiriendo las conocidas “escuelas deportivas”, en algunos casos vinculadas a clubes deportivos profesionales, a las cuales acuden menores para recibir formación física y técnica relacionada con el deporte en cuestión, participando en ocasiones en competiciones oficiales.

Sobre estas actividades deportivas un padre se lamentaba de que, por decisión unilateral de la escuela deportiva, su hijo hubiera sido apartado del grupo de niños en el que estaba integrado para incluirlo en uno nuevo. Considera que esta decisión es contraproducente para el niño ya que ha de soportar el daño emocional inherente a la separación del grupo de iguales con los que fraguó una relación de compañerismo y amistad durante el año en que compartieron entrenamientos y competición,

siendo así que, según deduce, la decisión de cambio de grupo no está basada en ningún criterio pedagógico, deportivo o de evolución personal del niño, ya que ni siquiera le consta que los entrenadores del grupo en el que estaba integrado emitieran ningún informe al respecto, sobre el que pudieran estar basadas estas decisiones.

Además de dirigirse a esta Institución del Defensor del Menor, presentó idéntica reclamación ante la mencionada escuela deportiva y ante la Federación Andaluza de Fútbol, justificando aquella sus decisiones en función de criterios técnicos organizativos, procurando conciliar dichos criterios con las necesidades de las familias cuyos hijos están allí matriculados. En cualquier caso, al insistir en su reclamación y solicitar la devolución del importe de la matrícula, la escuela deportiva accedió a devolverle el importe pagado.

Tras analizar la cuestión, informamos al interesado acerca de la muy parca regulación que actualmente existe sobre las escuelas deportivas gestionadas por entes privados. En nuestra Comunidad Autónoma se encuentra vigente la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, que aborda la regulación del deporte en edad escolar, incluido el concepto de deporte base (artículo 30.c) dirigido a aquellos deportistas en edad escolar interesados en desarrollar un mayor nivel deportivo. Sus objetivos serán principalmente formativos y competitivos y tendrá como punto de partida el club deportivo inscrito en el Registro andaluz de entidades deportivas, pudiendo proyectarse a cualquier ámbito territorial.

A pesar de la relevancia que vienen adquiriendo las conocidas "escuelas deportivas" a las que acuden menores de edad, gestionadas por entes privados, es muy parca su regulación legal

Dejando a un lado estas escuetas referencias normativas, el resto de legislación aplicable a las escuelas deportivas se centra ya en aspectos comunes a cualquier actividad económica ejercida en un inmueble o recinto de acceso público, debiendo por ello contar la mencionada escuela

con las correspondientes licencias administrativas para el ejercicio de dicha actividad, cumplir con las correlativas obligaciones tributarias y disponer los trabajadores de las titulaciones requeridas, ejerciendo su labor dentro de los marcos establecidos en la normativa laboral.

Ahora bien, no existe regulación específica en cuanto a los contenidos mínimos y los límites de la formación que pueda impartir la escuela deportiva, como tampoco respecto del modo en que tales actividades han de organizarse, quedando en manos de la federación deportiva, en este caso la Federación Andaluza de Fútbol, la misión de garantizar la adherencia de los clubs o entidades privadas asociadas a las reglas de la práctica del deporte en cuestión, colaborando con la administración pública en la transmisión de valores inherentes a la práctica del deporte, especialmente cuando los participantes fueran menores de edad. A tales efectos es habitual que la federación elabore instrucciones técnicas sobre la práctica concreta del deporte en cuestión, sobre el modo de realizar los entrenamientos, promoción del juego limpio, evitar comportamientos violentos, etc.

A este respecto, por actuaciones de esta Defensoría en materia de deporte hemos tenido conocimiento de las actuaciones que ha venido realizando la Federación Andaluza de Fútbol en lo relativo a la participación de menores en competiciones oficiales de fútbol, procurando formación específica a las personas que se responsabilizan de tareas vinculadas con el fútbol y aprobando reglamentaciones internas para protegerlos de posibles abusos o evitando situaciones de indefensión. En este sentido, destaca especialmente el Reglamento del Menor de la Federación Andaluza de Fútbol, elaborado en 2001.

También hemos de destacar que la **Federación Andaluza de Fútbol creó la figura del Defensor del Menor del Fútbol Andaluz**, con el propósito de defender los derechos de los menores de edad en el fútbol y sus especialidades deportivas en Andalucía. Y en este contexto, al estar en trámite la reclamación presentada por el interesado ante la citada Federación Andaluza de Fútbol, y ser competencia del ente federativo supervisar el correcto funcionamiento de los clubs y entidades vinculados a la práctica del fútbol, pudiendo ejercer competencias disciplinarias

y disponiendo de facultades para reglamentar su funcionamiento, quedamos a la espera de la respuesta que pudiera ofrecerle la Federación sobre el concreto asunto que nos plantea en su queja al quedar este incluido en su ámbito de competencias (queja 18/4987).

Por último hemos de referirnos a la queja que nos presentó la Federación Andaluza de Kickboxing para denunciar la próxima celebración, en un gimnasio público de Úbeda, de un campeonato de dicha disciplina deportiva, sin que dicho evento hubiera sido autorizado ni por la mencionada federación, ni por la administración autonómica de Andalucía, ni por el ayuntamiento, y en el cual tenían previsto participar menores de edad, tal como se desprende de la cartelería anunciadora.

Señalaba la federación que en espectáculos privados, organizados por terceros y con entrada pública, estaba vedada la participación de menores en los combates en el ring. Y que mucho menos podrían competir menores en veladas donde se compita al KO.

Alertados por esta queja nos dirigimos tanto al Ayuntamiento como a la entonces Dirección General de Actividades y Promoción del Deporte de la Junta de Andalucía, respondiéndonos esta última que no se trata de una competición oficial, lo que de ser así habría incurrido en una falta grave atendiendo al artículo 128 Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía. Por ello, como competición deportiva no oficial, resultaba necesaria una comunicación previa del organizador al Ayuntamiento de Úbeda, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía. De igual modo debía obtener el organizador el permiso para su celebración establecido la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y su reglamento de desarrollo.

Por su parte el Ayuntamiento de Úbeda calmó nuestra inquietud finiquitando la cuestión tras señalar que autorizó la cesión del espacio público para la organización de una velada de boxeo, no de Kickboxing, pero condicionando su posible celebración al cumplimiento estricto de la legislación vigente, especialmente la relativa a la materia deportiva; comprobando que se disponen de los permisos y seguros exigidos por la

normativa, haciéndose responsable el organizador de cualquier daño que se pudiera producir en las instalaciones deportivas municipales por los espectadores o participantes (queja 18/1080).

3.1.2.9 Menores y familia

3.1.2.9 a) Conflictos en el seno de la familia

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos derivados de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia. Además, en la relación entre padres e hijos pueden aparecer conflictos por otras cuestiones como la selección de amistades, consumo de alcohol y otras drogas, los estudios, entre otras.

Y toda esta conflictividad es a su vez causa y efecto de rupturas de la relación de pareja, que a su vez, en aquellos supuestos en que no se llega a consensuar una solución amistosa -lamentablemente, este hecho se da en más ocasiones de las deseables- deriva en litigios de difícil solución.

De este modo llegan a la Institución quejas relativas a los impedimentos del otro progenitor para ejercer el derecho de visitas (quejas 18/0071, 18/0949 y 18/2603); también en disconformidad con la resolución judicial que establece el régimen de guarda y custodia compartido o exclusivo (quejas 18/0303, 18/0457, 18/0552, 18/0590 y 18/1992); con la escasez o amplitud de las visitas acordadas por el juzgado en favor de progenitor no custodio (quejas 18/2448, 18/2474, 18/2602 y 18/5089); o por la escasa efectividad de la intervención judicial tras las denuncias por incumplimiento de la obligación de pago de una pensión de alimentos (quejas 18/2281, 18/3043 y 18/4153).

Para la resolución de muchos de estos litigios, que ya se encuentran en manos de los juzgados, resulta clave el informe técnico que ha de elaborar el equipo psicosocial. A este respecto destacamos el informe

especial elaborado por esta institución bajo el título «Los Equipos Psicosociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia» que relata el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

[En otro apartado de este documento se contiene una referencia más extensa al señalado informe.](#)

Entre los litigios familiares consecuencia del desacuerdo entre las partes afectadas por una relación de pareja se encuentran los relacionados con el empadronamiento en un nuevo domicilio. En relación con esta cuestión tramitamos la reclamación de una persona que se mostraba disconforme con el modo en que gestiona el Ayuntamiento de Torrox su padrón municipal de habitantes. En concreto, el interesado nos decía que tras romper la relación de pareja con la madre de su hija, esta trasladó su residencia de un municipio de la provincia de Málaga a Torrox, solicitando su empadronamiento en este último junto con su hija, y obteniendo una resolución favorable de la corporación local, todo ello a pesar de no contar con el consentimiento expreso de él, como padre del menor.

Tras analizar la normativa aplicable al asunto, en especial las Instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, emitidas por el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, concluimos que el criterio general a seguir cuando se solicite el empadronamiento de menores junto con uno solo de sus progenitores será exigir la firma de ambos progenitores para la inscripción o cambio de domicilio, siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al progenitor que realiza la solicitud, lo que deberá acreditarse convenientemente mediante resolución judicial en los casos de separación o divorcio, Libro de Familia con un solo progenitor, etc.

En consecuencia formulamos al Ayuntamiento una recomendación para que proceda a la convalidación del acto administrativo del empadronamiento de madre e hijo, afectado de vicio de anulabilidad por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico. Y solicitamos que en lo sucesivo el Ayuntamiento de Torrox observe escrupulosamente la normativa sobre el empadronamiento de menores no emancipados, en los casos de que este empadronamiento sea instado por un solo progenitor ([queja 18/0193](#)).

**Niños y niñas
se ven inmersos
en los litigios de
sus progenitores
que dirimen sus
conflictos ante
los tribunales y se
ven afectados por
sus vicisitudes y
resultados**

Por otro lado, son muchas las personas menores de edad que se ven inmersos en los litigios en los que sus protagonistas suelen ser sus progenitores que, en alguna medida, dirimen sus conflictos ante los tribunales y donde los niños y niñas bajo sus tutelas resultan inexcusablemente afectados por dichos procesos, sus vicisitudes y, desde luego, sus resultados.

Los ejemplos son numerosos y los comentaremos con más detalle en adelante: la determinación de la persona

que asumirá su custodia; la modalidad de este régimen ya sea exclusiva de un progenitor o compartida, como últimamente se ha consolidado como decisión judicial mayoritaria; o la fijación de las cuantías como pensiones de alimentos para los hijos. Todos son casos que ocupan los litigios judiciales que marcan la vida de estas niñas y niños.

También estas decisiones son motivo de frecuentes impugnaciones que se reanudan o de nuevas demandas para corregir o adaptar las medidas provisionales o definitivas que en una determinada fecha se adoptaron y que, más tarde, vuelven a ser controvertidas. Pensemos que los avatares y alteraciones del régimen de vida de padres e hijos son, por naturaleza, cambiantes y necesitados de adaptación a las circunstancias que se ciernen sobre estas familias y sus miembros. En suma, **litigios residenciados ante el poder judicial del Estado, a falta de saber encontrar una respuesta próxima e inteligente protagonizada por las partes, padres y madres, que deberían lograr alcanzar las decisiones en el ámbito normalizado de la vida familiar.**

Comenzamos relatando la queja que pudimos concluir a comienzos de 2018 en la que se planteaba el tipo de procedimiento civil que se ocupaba de estudiar una modificación de medidas acordadas en el curso de un litigio matrimonial con sus hijos afectados.

Una vez admitida a trámite, nos dirigimos al Fiscal jefe del área de Algeciras (Cádiz) dándole traslado de su queja, relativa a los dos años transcurridos desde que presentó ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de La Línea de la Concepción demanda de modificación de medidas, que no fue admitida a trámite hasta 2015. Su objeto no era otro que eximir el pago de la pensión de alimentos que se le impuso en su día respecto de su entonces menor hija tras haber adquirido esta su mayoría de edad y también su independencia económica, mientras que el padre había quedado en situación de desempleo e impedida para satisfacer el referido pago.

De la información recibida se constató que el procedimiento había sufrido una paralización de dos años, dilación que ya no se puede salvar. Sin embargo, nos asegura el referido Fiscal jefe que se había activado ya su tramitación y señalada la vista ([queja 17/1352](#)).

Un parecido impulso logramos aplicar en el pago de deudas por alimentos que se trataba en un juzgado de Sanlúcar la Mayor (Sevilla). Pensemos el impacto que estas cuestiones generan en la vida de los menores que son los destinatarios finales de estas cantías que resultan claves para su manutención y régimen de subsistencia, teniendo en cuenta que acostumbra a ser la madre la parte custodia y que sobre ella recae la obligación de sustento del menor ([queja 18/3962](#) y [queja 18/4411](#)).

3.1.2.9 b) Puntos de Encuentros Familiar

Los puntos de encuentro familiar (PEF) son concebidos como un servicio prestado por

Las familias que utilizan los PEF suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en estos recursos a favor de la otra parte

la administración (contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

A lo largo del ejercicio hemos intervenido en quejas relacionadas con la demora en el inicio efectivo de las visitas en el PEF, en las condiciones en que fueron establecidas por el juzgado, bien fuere mediante recogida y entrega del menor en dicho servicio, bien materializándose las visitas en la sede del PEF, bajo supervisión de algún profesional.

Al dar trámite a estos expedientes, y con independencia de la existencia de una acumulación de tareas en determinado PEF que provocan demoras o por dificultades técnicas para su activación (queja 18/0665 y queja 18/1832), también hemos podido constatar que en ocasiones la demora obedece a problemas relativos a la comunicación de la providencia del juzgado al PEF, por retrasos en dicha comunicación o por deficiencias en la misma, llegando a acumular una demora de ocho meses ([queja 17/3681](#)).

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en los PEF a favor de la otra parte (queja 17/4118), en otras ocasiones la queja guarda relación con incumplimientos o deficientes cumplimientos de lo establecido en la normativa reguladora de los PEF ([queja 17/4203](#), queja 18/4218 y queja 18/0816).

En estas reclamaciones nuestra actuación va orientada a comprobar que la Administración ejerce las potestades de dirección, supervisión y control del servicio contratado, pudiendo acreditar que en muchas de las reclamaciones se efectúan visitas de inspección a las dependencias del PEF y que los aspectos susceptibles de mejora dan lugar a las correspondientes medidas correctoras.

3.1.2.9 c) Registro de Parejas de Hecho

En relación con los nuevos modelos de familia que conforman la sociedad actual cobra especial relevancia el Registro de parejas de hecho, toda vez que dicho registro público tiene especial transcendencia jurídica para muchas cuestiones en que se ha de probar la relación de convivencia para el acceso a algunas prestaciones o derechos.

En relación con el funcionamiento y operatividad de tales registros, especialmente para solicitar agilidad en la tramitación de las solicitudes, hemos de reseñar la intervención que realizamos instando a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Cádiz a que resolviera sin mayores dilaciones la solicitud de inscripción en el Registro formulada por un ciudadano, y cuya tramitación excedía el plazo de un mes -contado desde la presentación de la solicitud- previsto en el artículo 19.4, del Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.

En el informe que nos remitió la Delegación Territorial se indica que el retraso en la tramitación obedecía a la falta de efectivos de personal en relación con el volumen de solicitudes de inscripción en el Registro, condicionado además por el concurso de traslados del personal funcionario.

Por este motivo, no fue hasta el 23 de octubre de 2017 cuando se le solicitó que aportara documentación que acreditase el domicilio común de la pareja (contrato de alquiler a nombre de ambos, escritura de la hipoteca de una vivienda a nombre de ambos, certificado de empadronamiento en la misma vivienda, etc.).

Recibida esta documentación y al no haber podido cumplir con los plazos, la Delegación Territorial emitió una resolución estimatoria -por silencio administrativo- de la inscripción de esta pareja en el Registro.

Una vez valorada la información comunicamos a la Delegación Territorial señalada que la demora en la tramitación administrativa del expediente parece guardar relación con una situación coyuntural de falta de

efectivos de personal condicionados por el concurso de traslado de personal funcionario. Pero en el supuesto de que no se tratarse de una situación coyuntural, sino que la falta de personal continuase siendo reiterada y tuviese repercusión negativa en la gestión de los expedientes administrativos relativos al Registro de Parejas de Hecho consideraríamos necesario una solución provisional acorde con los mecanismos previstos de provisión de personal en coordinación con la Dirección General de Función Pública ([queja 17/5131](#)).

3.1.2.9 d) Familias numerosas

En lo que atañe a familias numerosas hemos de recalcar que la Comunidad Autónoma de Andalucía solo dispone de competencias para el reconocimiento, renovación y consecuente expedición de los títulos que acreditan dicha condición, debiendo aplicar para ello lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que tiene el carácter de legislación básica, y por tanto de obligatoria aplicación por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A este respecto, la Institución recibe quejas de personas afectas por incidencias acaecidas en la tramitación de su expediente, y también hemos abordado el problema general que se plantea en las distintas unidades administrativas que vienen gestionando los expedientes relativos a títulos de familia numerosa en Andalucía, especialmente por la excesiva demora que acumulan su reconocimiento o renovación.

Intervenimos por la excesiva demora en resolver los expedientes de familias numerosas conducentes a su reconocimiento o renovación

En respuesta a esta problemática desde la entonces Dirección General de Infancia y Familias se recibió información sobre las medidas que se estaban implementando para su solución. Decía el centro directivo que, lamentando y compartiendo el malestar ocasionado en los casos concretos planteados, dada la implicación y mejoras realizadas por parte de los órganos trámites en las Delegaciones Territoriales, no se puede hacer una generalización de estos

problemas a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Es por ello que para mejorar el sistema se ha focalizado los problemas detectados en aquellas provincias en las que pudieran producirse a fin de su adecuado abordaje, dado que el volumen de expedientes no es igual en todas ellas y por consiguiente los posibles tiempos de tramitación.

Asimismo, se informaba que desde la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales se continúan realizando todos los esfuerzos para seguir avanzando en las consultas de datos desde el sistema (DNI, declaración del IRPF, empadronamiento, discapacidad, acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, entre otros) así como reducir los plazos de tramitación para la expedición y renovación del título de familia numerosa, en coordinación con las Delegaciones Territoriales.

Anunciaba la Dirección General la elaboración de un proyecto de orden para regular dicho procedimiento con la que se pretende dar adecuada solución a los plazos de vigencia de los títulos en determinadas circunstancias, pero también a otros problemas que dificultan la tramitación de los títulos y que tienen su origen en la a veces compleja interpretación de la Ley de protección de las familias numerosas, dadas las casuísticas presentadas en las unidades familiares, como son la justificación de las condiciones económicas, la interpretación del artículo 4,3 de dicha Ley respecto al doble cómputo de los hijos o hijas con discapacidad o la simplificación de la documentación justificativa que deberán aportar las personas interesadas, entre otros.

Dicho proyecto de orden -anunciaba el centro directivo- se encontraba en la fase de consulta a las Delegaciones Territoriales de la Consejería para la elaboración de un primer borrador, fruto de la evaluación del procedimiento y las propuestas de mejoras propuestas a lo largo del tiempo tanto desde las Delegaciones Territoriales como desde el colectivo representativo, a través de la Federación andaluza de familias numerosas principalmente, con la intención de iniciar la tramitación normativa en el último trimestre del presente ejercicio.

La citada Orden también contempla realizar, por vía telemática, la presentación de las solicitudes, la consulta de documentos previa autorización de las personas interesadas o la consulta del estado de

tramitación de los expedientes, dando así cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos, lo que promoverá la simplificación y racionalización de los trámites para la expedición y renovación de los títulos.

Por ello, tan pronto como queden resueltas las incidencias para la implantación de dicha tramitación, se tiene previsto un funcionamiento que, junto con una suficiente asignación de los efectivos adecuados en las Delegaciones Territoriales, supondrá una reducción significativa de los plazos de tramitación, por lo que esperamos que en breve dejen de producirse situaciones como las descritas en las quejas que se presentan ante la Institución.

Pero a pesar de disponer de dicha información, con posterioridad hemos seguido recibiendo un conjunto significativo de quejas, referidas en su mayoría a las provincias de Sevilla y Málaga, que reiteran el excesivo retraso en la tramitación de tales expedientes, cuya media podemos señalar en torno a los cinco meses, tiempo que consideramos excesivo y que, a juicio de esta Defensoría, hace más perentoria la elaboración de un reglamento que regule el procedimiento administrativo que se ha de seguir en estos expedientes, simplificando trámites y permitiendo una solución ágil a los mismos tal como solicitan las personas afectadas.

Por otro lado, como es conocido, **uno de los supuesto que da derecho a ser beneficiario del bono social eléctrico es ostentar la condición de familia numerosa**. Para conseguir el reconocimiento de este derecho el procedimiento establecido por la normativa de bono social eléctrico obliga a la presentación de una solicitud acompañada de una serie de documentos, entre los cuales se incluye, además del propio carnet de familia numerosa en vigor, un certificado de empadronamiento acreditativo de que todos los miembros de la unidad familiar residen en el domicilio objeto del bono y copia del libro de familia en el que figuren todos los miembros de la unidad familiar.

Esta petición documental, añadida a la exhibición del propio carnet de familia numerosa, ha originado la protesta de algunas personas que

consideran totalmente innecesaria e injustificada la misma por cuanto el único requisito contemplado en la normativa reguladora del bono social es la acreditación de la condición de familia numerosa del titular del contrato de suministro, por lo que debería bastar con la aportación del carnet de familia numerosa en vigor, sin que tenga justificación legal alguna el requerimiento de documentación complementaria, ni menos aun la exigencia de requisitos adicionales como pueda ser el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en la vivienda cuyo suministro se pretende bonificar.

Esta Institución comparte esta argumentación, e incluso considera innecesaria la petición al solicitante de aportación del carnet de familia numerosa en vigor, por cuanto el mismo obra en poder de la administración y debería ser requerida su acreditación al órgano pertinente y no al consumidor.

Por ello, aprovechando algunas de las quejas recibidas, hemos considerado oportuno dirigirnos a la empresa suministradora para requerirle que nos aclare las razones por las que se exige esta documentación adicional, a nuestro entender innecesaria. Aún no hemos obtenido respuesta a nuestra consulta (queja 18/6305).

Por otro lado, esta Institución ha venido cuestionando la ausencia de equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa.

Citemos un ejemplo que se deriva de la aplicación del denominado bono social. Se nos planteó una queja por la denegación del bono como consecuencia de no estar casados los padres, aunque sí inscritos en el registro de parejas de hecho y no constar uno de los progenitores en el carné de familia numerosa por así estipularlo la normativa reguladora de

Cuestionamos la ausencia de equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa

las familias numerosas. Recordemos que la Ley 40/2003 en su artículo 2.3 solo reconoce a ambos progenitores el derecho a figurar en el título de familia numerosa cuando están casados, si son pareja de hecho, solo puede figurar uno de ellos. En este caso, se daba la circunstancia de que quien figuraba en el título -la madre- no era la persona titular del contrato de suministro que se pretendía bonificar al estar el mismo a nombre del padre.

El problema planteado en esta queja se ha podido solucionar sin que fuera necesaria nuestra intervención ante la compañía suministradora ya que la misma ha decidido reconocer el bono social a esta unidad familiar estimando la reclamación presentada por el padre.

En cualquier caso, insistimos nuevamente en la necesidad de acometer sin más demora una modificación de la Ley 40/2003 para establecer la oportuna equiparación de derechos entre los distintos tipos de familia (queja 18/6382).

3.1.2.9 e) Otras ayudas económicas a las familias

Durante el ejercicio 2018 hemos seguido recibiendo quejas por la falta de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple, contempladas en la Orden de 6 de mayo de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales. Al dar trámite a estas quejas la respuesta que obtenemos de las distintas Delegaciones Territoriales es similar a la recibida en ejercicios anteriores, refiriendo la imposibilidad de tramitar tales solicitudes por no existir crédito presupuestario disponible para ello.

Continúan las quejas por la ausencia de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple

Toda vez que estas reclamaciones se refieren a solicitudes presentadas en el año 2018, y por tratarse de una convocatoria de ayudas económicas a familias permanentemente abierta, hemos de suponer que con cargo al ejercicio presupuestario 2018 no existe crédito presupuestario habilitado para dar cobertura a las obligaciones económicas derivadas de la citada Orden de 6 de mayo

de 2002, o bien que el crédito disponible en el presupuesto iba a ser destinado a atender obligaciones procedentes de años anteriores, según el orden de prioridad que se hubiera establecido.

En cualquier caso, **se trata de un asunto que viene a incidir en la resolución que esta Institución emitió en el año 2015** para exponer a la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales la problemática existente con el reconocimiento y pago de estas ayudas económicas, formulando una **recomendación** con la intención de que se dictasen las instrucciones u órdenes de servicio necesarias para que las unidades administrativas competentes pudieran acometer la resolución de las solicitudes pendientes de tramitación relativas a expedientes de ayudas económicas contempladas en los artículos 4 y 5 del Decreto 137/2002, para lo cual sería preciso incluir crédito presupuestario idóneo en el correspondiente anteproyecto de Ley de Presupuestos o, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para dicha finalidad.

También formulamos una **recomendación** para que se adoptasen las medidas necesarias para evitar la reiteración de situaciones similares de retrasos en la resolución de tales ayudas económicas en futuras anualidades.

En respuesta a estas recomendaciones la Consejería señaló expresamente su aceptación.

Sobre esta cuestión se ha de tener presente que la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, en el número quince de su disposición final primera introduce un nuevo artículo en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el artículo 120 bis. «Procedimiento de gestión presupuestaria», que supone una innovación en el procedimiento de ejecución del gasto público derivado de la concesión de subvenciones cuya intención es que la correspondiente convocatoria pública haya de ser precedida de la autorización del gasto correspondiente.

En desarrollo de este artículo y en general del procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones

otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial, la Consejería de Hacienda, una vez oídas las Consejerías con competencia en materia de subvenciones y ayudas, dicta la Orden de 6 de abril de 2018, que en su artículo 10, referido al procedimiento de subvenciones de concurrencia no competitiva, establece que en estas convocatorias se deberá concretar necesariamente el periodo de tiempo en el que aquellas quedan abiertas, así como los créditos presupuestarios que financien las subvenciones convocadas, especificando la cuantía total máxima destinada a cada línea de subvenciones y los créditos presupuestarios a los que se imputan.

En virtud de cuanto antecede, nos hemos dirigido a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales exponiendo esta cuestión y solicitando la emisión de un informe al respecto, el cual nos hizo llegar la entonces Dirección General de Infancia y Familias y del cual podemos concluir que el problema planteado se encuentra en vías de solución (queja 18/2146).

3.1.2.9 f) Conciliación de la vida familiar y laboral

La conciliación de la vida laboral y familiar es un derecho que tienen los trabajadores y trabajadoras y que deriva directamente de la Constitución Española (CE). En concreto, de su artículo 14, que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, del artículo 9.2, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y del artículo 39.1, que establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

La necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario (Directivas del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, y 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio) como una condición vinculada de forma inequívoca a la nueva realidad social que, igualmente, compromete a los poderes públicos a promover las acciones oportunas para procurar una conciliación efectiva de las responsabilidades laborales y familiares.

En este marco, la conciliación como un derecho de los trabajadores y trabajadoras se reconoce de forma expresa por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, estando en la actualidad plenamente garantizado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 44, con carácter general, y en su artículo 56, para el personal al servicio de la Administración Pública.

En el ámbito andaluz, el Estatuto de Autonomía para Andalucía impulsa un fuerte compromiso en esa dirección al promover, en su artículo 10.2, la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluces, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social, y garantizar la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (artículo 15).

Por su parte, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, aprobada por el Parlamento andaluz para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica el Capítulo III de su Título II a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, incluyendo también el reconocimiento de este derecho en el ámbito del empleo público.

En este ámbito, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) garantiza de forma efectiva este derecho de conciliación de la vida familiar y laboral de este personal al establecer en su artículo 48.1. h) un permiso cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

«Por razones de guarda legal cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad

o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida».

Para el personal estatutario de los servicios de salud, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto Marco por el que se rige dicho personal, tras la modificación introducida por la Disposición adicional vigésima segunda.2 de la Ley Orgánica 3/2007, establece que «El personal estatutario tendrá derecho a disfrutar del régimen de permisos y licencias, incluida la licencia por riesgo durante el embarazo, establecido para los funcionarios públicos por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, sobre conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y por la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres» (artículo 61.2).

En desarrollo de este marco legal, en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud, al regular la materia de vacaciones, permisos y licencias del personal de centros e instituciones sanitarias de esta Agencia, en la Resolución de la Dirección General de Profesionales de 23 de septiembre de 2013 que aprueba el Manual de normas y procedimientos en dicha materia, establece el derecho a la reducción de jornada por guarda legal, en los supuestos que se concretan en los siguientes términos:

La conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares se configura como un derecho que se encuentra plenamente garantizado y cuyo ejercicio debe possibilitarse por la Administración

a)Tener a su cuidado directo un menor de 12 años, una persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

b)Tendrá el mismo derecho el personal que precise encargarse del cuidado directo del cónyuge o de persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o de enfermedad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe

actividad retribuida. Existirá la opción de ejercitar este derecho durante el tiempo en que dicha persona permanezca en situación de incapacidad, según los informes médicos correspondientes (artículo 7).

El contenido de este derecho se concreta en el referido Manual en el que se establece:

- a) La «reducción de jornada de un tercio o de la mitad de la misma».
- b) La «percepción de un 80% o 60% respectivamente, de la totalidad de las retribuciones, tanto básicas como complementarias con inclusión de los trienios».

En definitiva, la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares se configura como un derecho de los profesionales del Servicio Andaluz de Salud que se encuentra plenamente garantizado en las normas citadas y cuyo ejercicio, siempre que se cumplan las circunstancias establecidas en las mismas, debe posibilitarse por la Administración sanitaria adoptando las medidas que procedan para ello.

En este contexto, debe repararse que las medidas garantizadoras del ejercicio de este derecho no constituyen solo una cuestión de orden legal sino también de orden constitucional, siendo así reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 3/2007, de 15 de enero, en la que se señala que **estas medidas de conciliación forman parte del mandato constitucional de protección a la familia y a la infancia que se contempla en el artículo 39 CE**, pudiendo afectar también, en el caso de mujer trabajadora, al derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo del artículo 14 CE.

En la valoración de estos datos, es cierto que no puede dejar de tenerse en cuenta que las decisiones de sustitución de las reducciones de jornada tienen que adoptarse por la dirección de estos sanitarios en el ejercicio de las facultades organizativas que corresponde a dicha Administración, tras la valoración de diversos factores y de circunstancias concretas, de carácter asistencial y estructural, que determinan la decisión final de sustitución o no de la reducción de jornada.

Sin embargo, ello no puede obstar a que, en el ejercicio de esas facultades, la Administración sanitaria debe tener en cuenta la realidad de las plantillas de personal de sus dispositivos asistenciales, muy ajustadas como consecuencia de la situación de crisis vivida, con tasas de reposición prácticamente congeladas durante varios años, y en las que cualquier merma de efectivos repercute directamente en el resto de la plantilla pudiendo afectar igualmente al funcionamiento de la unidad, servicio o centro asistencial a los que están adscritos los profesionales que tienen reconocida una reducción de jornada.

Tampoco debe ser un obstáculo para las sustituciones de las reducciones de jornada por guarda legal concedidas que procedieran, en términos de eficiencia y eficacia en la atención asistencial, el "coste social" que pudieran tener las mismas al haberse establecido que se percibirán el 60% de las retribuciones, en el caso de reducción de un 50% de la jornada, y el 80%, en caso de una reducción del 33%.

Este incremento neto de las retribuciones del coste del puesto de trabajo afectado por la reducción de jornada que se sustituya, y más en las actuales circunstancias de recuperación de los derechos económicos y sociales del personal del sector público afectado por la crisis que se está produciendo, no puede constituir un obstáculo para proceder a la efectiva sustitución de la misma, toda vez que ese sobrecoste derivado de la asignación de un porcentaje retributivo por encima del porcentaje de reducción de jornada, constituye un derecho reconocido por la Administración sanitaria que sigue vigente y que debe contar con el respaldo económico-presupuestario correspondiente para posibilitar su efectividad.

Ante la constatación de que sólo se sustituyen el 66% de las reducciones de jornadas concedidas, para la conjunción del ejercicio de este derecho que tiene reconocido el personal del Servicio Andaluz de Salud (SAS) con las facultades organizativas y directivas correspondientes a esa Administración, esta Defensoría ha dirigido una **sugerencia** al Servicio Andaluz de Salud para que, en el marco de la negociación colectiva, prevista en el Capítulo XIV del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, se pudieran acordar criterios de sustitución de las reducciones de jornada por guarda legal, en términos de eficacia y eficiencia.

Asimismo, y a dichos efectos, hemos **recomendado** que se articule una coordinación efectiva entre los servicios centrales del SAS y los periféricos que permita disponer a las Áreas de Gestión Sanitaria de los recursos necesarios para poder realizar las sustituciones que se consideren necesarias para que el ejercicio del derecho a la reducción de jornada por guarda legal no repercuta negativamente en el resto de plantilla y en la atención asistencial ([queja 17/0884](#)).

3.1.2.9 g) Relaciones familiares en centros penitenciarios

Nos hemos interesado por el modo en que se desarrollan las visitas y encuentros de los menores de edad con sus aquellos progenitores que se encuentran cumpliendo penas de privación de libertad en centros penitenciarios de Andalucía.

A la hora de abordar este asunto, y conocedores de la atención que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias presta a las peculiares situaciones que se generan cuando están presentes en estas instalaciones menores que acompañan a sus familiares, estimamos oportuno tomar mayor conocimiento de la situación en el seno de una actuación de oficio con objeto de conocer los criterios o pautas establecidas en relación con la presencia y acceso de menores a las instalaciones, descripción de las diferentes dependencias existentes en los centros penitenciarios radicados en Andalucía donde los internos realizan las comunicaciones familiares en general y contactos con sus hijos menores en particular, o la existencia o no de parques infantiles en cada uno de los centros.

Sobre este aspecto, conocimos, a través de diferentes expedientes de queja, de las posibles diferencias existentes entre algunos de los centros penitenciarios ubicados en Andalucía en relación a las condiciones de los espacios y habitáculos donde se desarrollan las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia de los internos en los centros penitenciarios con sus hijos menores.

*Nos interesamos
por el desarrollo
de las visitas de los
menores de edad con
sus progenitores que
se encuentran en
centros penitenciarios*

Así, con ocasión de la tramitación del expediente de queja 18/0449, donde nos interesábamos por el cierre del parque infantil del centro penitenciario de Huelva, se nos informaba que según la normativa penitenciaria «Las comunicaciones de convivencia se celebrarán en locales apropiados y debidamente acondicionados», «En los establecimientos que no dispongan de tales locales podrán utilizarse otras dependencias con las debidas medidas de seguridad». En el caso que nos ocupa, se utilizan las mismas dependencias que para las comunicaciones familiares. Al objeto de favorecer la interacción padres/hijos y dotar al encuentro de un carácter más humano, los internos tienen la posibilidad de introducir en estas juegos de mesa u otros objetos lúdicos, tales como material de dibujo, adquiridos a su costa en los economatos o a través del servicio de demandadero.

Sobre este particular, los establecimientos penitenciarios deberán contar, entre el conjunto de sus dependencias, con salas anejas de relaciones familiares que, para el concreto caso de los menores que no superen los 10 años y no convivan con la madre en el centro, quedará establecido reglamentariamente un régimen específico de visitas; y respecto a la habitabilidad, velará la administración para que en la distribución de los espacios y en la ornamentación de los edificios se cumplan los criterios generales de habitabilidad y comodidad, debiendo disponer todos los establecimientos penitenciarios de locales especialmente adecuados para las visitas de familiares o allegados.

Por parte de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social se ha procedido a analizar las consideraciones de nuestro escrito en relación a los diferentes centros penitenciarios de Andalucía constatándose que, a tenor de la diferente idiosincrasia arquitectónica, naturaleza del centro penitenciario y destino de los internos, la situación varía, si bien se va a proceder a establecer unas pautas comunes para la celebración de las antedichas comunicaciones a todos los centros penitenciarios de forma motivada:

1. Las comunicaciones familiares a celebrar en el centro penitenciario se llevarán a cabo en lugar adecuado para que los familiares, y en particular con hijos menores a su cargo, puedan acceder a la sala de comunicaciones en condiciones de comodidad.

2. Dichas salas de comunicaciones contarán con los principios de habitabilidad exigidos por la legislación penitenciaria; a tal fin serán decoradas y contarán con la ornamentación suficiente que haga del lugar un espacio adecuado para la convivencia familiar en condiciones idénticas a cualquier espacio en libertad, siempre que las condiciones de seguridad lo aconsejen.
3. La sala de comunicaciones contará con espacio adecuado para ludoteca de los menores, enseres y juguetes adecuados para el desarrollo de juegos con los menores en el centro, asimismo contará con aseo y artículos de higiene necesarios.
4. Se autorizará que los internos puedan adquirir bienes del economato del centro a fin de poder ser consumidos durante la celebración de la convivencia familiar.
5. En la medida de lo posible se instalarán parques infantiles en dependencias anexas a la sala de comunicaciones -internas o externas- que garanticen un espacio de convivencia con los menores durante la comunicación.

Seguiremos trabajando en sucesivos ejercicios en contribuir a las mejores condiciones de presencia de estos menores en sus visitas a los establecimientos penitenciarios ([queja 18/2880](#)).

3.2 Consultas

3.2.1 Datos cuantitativos

Durante el año 2018 se han recibido 2638 consultas referidas a la infancia y adolescencia, tanto a través del teléfono gratuito específico del Defensor del Menor (900506113), como a través del teléfono de la Institución (954212121), atención presencial, internet o redes sociales. Estos datos reflejan un incremento del número de consultas del 20 por 100 respecto al año 2017.