

3.1.2.6.3. Medidas de protección acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones

a) Acogimiento residencial

El Ente Público de Protección de Menores dispone de una red de centros residenciales donde atiende las necesidades de aquellos menores sobre los que ejerce su tutela y sobre los que no se ha considerado favorable ceder su guarda y custodia a alguna familia, sea ésta extensa o ajena. Estos centros también realizan la función de acogida inmediata de algún menor sobre el que se ha acordado una medida urgente de protección, retirándolo de su familia, y en tanto se valora su situación y se decide lo más conveniente para él, bien fuere el retorno a su familia, su acogimiento familiar o su permanencia en un centro residencial.

La Entidad Pública 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

La experiencia acumulada durante décadas de protección de menores en internamiento residencial hizo evidentes los negativos efectos de la institucionalización prolongada de menores en tales centros residenciales, mucho más si tal como ocurría años atrás se trataba de grandes complejos residenciales en que la atención no llegaba a ser individualizada, afectando a las relaciones interpersonales y al desarrollo emocional de los menores.

Esta consideración negativa de los centros residenciales tuvo traslación a la legislación positiva, quedando establecido el principio de primacía de la medida de acogimiento familiar sobre el residencial; y ello al tiempo que se regularon unos requisitos materiales y funcionales muy focalizados en la atención personalizada que requiere cada menor, procurando que su clima de convivencia y atenciones se asemejen lo más posible a un hogar familiar.

Es por ello que el Ente Público ha de esforzarse por que los centros residenciales presten una atención de calidad, cercana y sensible a las necesidades específicas de cada menor, lo cual contrasta en ocasiones con el **negativo clima de convivencia que se vive de forma cotidiana en algunos centros, normalmente motivado por la concentración de un elevado número de menores, en edad adolescente, con un perfil conflictivo de conducta.**

La Entidad Pública ha de esforzarse por que los centros residenciales presten una atención de calidad, cercana y sensible a las necesidades específicas de cada menor

Así intervenimos en un asunto que ya nos fue planteado el ejercicio anterior con relación al centro “Carmen de Michelena” de Jaén capital. El interesado nos decía que en dicho centro residencial de protección de menores se venían produciendo determinados incidentes y altercados que provocaban molestias a la vecindad, ello además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno del centro.

Sobre esta situación, la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Jaén nos informó de las gestiones realizadas con la Dirección General de Infancia y Familias para el traslado de aquellos menores que lo necesitaban a centros específicos de trastornos de conducta. A lo expuesto también se añadía la dotación del centro de un servicio de seguridad para evitar y contener situaciones de conflicto. También se adoptaron medidas para la reparación y la reposición de los enseres dañados, al tiempo que se procura que el perfil de los menores sea idóneo para su estancia en un centro residencial básico, ello sin perjuicio de que ingresen algunos menores por el programa de acogida inmediata que permanecen en el mismo el tiempo necesario para realizar el estudio de su situación sociofamiliar y se decide la medida de protección más conveniente para ellos.

Se refería por tanto una mejoría en el clima de convivencia en el centro y la conflictividad descrita en la queja, por lo cual dimos por concluida nuestra intervención. No obstante lo anterior, en el mes de octubre de 2017 recibimos nuevas denuncias relativas a dicho centro que ponían énfasis en que la situación de inseguridad, desgobierno y molestias a la vecindad no habían variado, sin que se hubiera producido la mejora que anunciaba la Administración (queja 17/5603).

En otras ocasiones, las quejas ponen en evidencia carencias en los medios materiales personales de que disponen los centros. Así, en la queja 17/4130 se alude al mal estado de conservación y funcionamiento del centro de protección “Miguel de Mañara”, de Sevilla, precisando que el personal es insuficiente y su cualificación profesional no adecuada, produciéndose además una elevada y constante rotación del personal.

Esta situación del personal influye negativamente en las metodologías de trabajo, sin un seguimiento y planificación adecuadas, que se hacen especialmente evidentes para solventar los problemas de convivencia derivados de conductas conflictivas.

También se relata que el mobiliario y las instalaciones del centro son inadecuadas, al ser reconvertido un anterior centro para personas con discapacidad para la atención a menores.

Otro problema que suscitan las quejas relativas a los centros residenciales de protección de menores deriva precisamente de su concepción como hogares abiertos, similares a un hogar familiar, en los que **los profesionales que atienden y cuidan de los menores ven limitadas sus posibilidades de controlar las fugas o abandonos voluntarios de éstos.**

Es por ello que solemos recibir quejas de familiares que se lamentan de la ineficiente intervención del Ente Público para localizar al menor tutelado y reintegrarlo al centro (queja 17/5965) llegando a casos paradójicos como aquel en que el menor, en edad adolescente, repite constantes fugas de los centros en que es internado para regresar junto con su madre, llegando al punto de tener esta Defensoría que intervenir para que se procediera a la escolarización del menor en un colegio cercano al domicilio de la madre, por mucho que formalmente la tutela del menor la ostentara la Administración, y que se hubiera decidido su ingreso en un centro residencial (queja 17/5870).

b) Acogimiento familiar

Una vez que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente Público de Protección, asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser ésto 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 la medida de acogimiento familiar para menores de tres años, 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 (queja 17/5968, queja 17/5482 y queja 17/4096).

Suelen ser frecuentes también **las quejas relativas al régimen de visitas que se concede a los padres u otros familiares.** Con referencia al programa de acogimiento familiar de urgencia, con familia ajena que percibe retribución por ello tramitamos quejas de sentido dispar, en un caso disconformes porque se conceda un régimen de visitas a los padres, considerando dichas visitas contraproducentes para el menor (queja 17/0058); y por otro lado también recibimos quejas de familias proclives al mantenimiento de contactos con el menor que tienen acogido con su familia extensa, invocando los vínculos familiares que se han de preservar (queja 17/1536).

Hemos de aludir también al **problema surgido en relación a la Orden de 26 de julio de 2017, reguladora de la remuneración de los acogimientos familiares**, en la que el interesado venía a denunciar un trato peyorativo a la familia extensa en favor del acogimiento en familia ajena. Tras el trámite de la queja la Dirección General de Infancia y Familias vino a reconocer un error involuntario al omitir la prestación económica a la familia extensa acogedora de un menor, en la modalidad de temporal, el cual se procedió a subsanar (queja 17/4612).

La Dirección General también aclaró la viabilidad del acogimiento especializado en familia extensa, siendo así que, de hecho, se han producido algunos acogimientos en familia extensa con dicho carácter.

A lo largo del año 2017 también hemos tramitado **quejas relativas a programas especiales de acogimiento familiar** tales como el relativo a acogimiento de menores extranjeros para estudios, o el de acogimiento temporal de menores por vacaciones (campos de refugiados saharauis) y de los menores afectados por el escape radioactivo de Chernóbil.

Estas quejas suelen ser presentadas por familias excluidas de su participación en dicho programa por decisión de la asociación que gestiona y coordina el mismo. Normalmente se trata de cuestiones relativas al funcionamiento interno de la propia asociación, aunque finalmente tienen incidencia en los menores susceptibles de ser acogidos, en especial cuando la familia ha venido colaborando durante años e incluso ha venido acogiendo por vacaciones al mismo menor (queja 17/3150, queja 17/5321 y queja 17/5587).

c) Adopción nacional e internacional

Durante 2017 se ha reproducido la tendencia que venimos apuntando los últimos años, esto es, se viene consolidando el descenso de adopciones internacionales, propiciado este fenómeno por la larga crisis económica que hemos soportado y los cada vez mayores requisitos que exigen los países de procedencia, esto unido a los elevados costes que implica el proceso de adopción.

En los años álgidos de la crisis económica, China acordó limitar el número de adopciones. Los países del continente africano también incrementaron sus requisitos, lo cual tuvo un efecto disuasorio en muchas familias. Efecto disuasorio que también provocan los farragosos trámites burocráticos de adopción en países sudamericanos, o el deterioro que sufren muchos menores procedentes del sudeste asiático, con necesidades especiales no sólo desde el punto de vista de su salud física, sino también psíquica y emocional.

De igual modo se empieza a observar un fenómeno de signo contrario, cual es el **incremento de adopciones nacionales, fundamentalmente referidas a menores con necesidades especiales**. La adopción es un proceso lento y lleno de trámites burocráticos que, en muchos casos, acaba desanimando a los futuros padres. Sea como fuere, si hasta hace unos años las familias que asumían la elevada lista de espera para la adopción nacional eran aquellas que tenían dificultades para concebir un hijo y que no disponían de medios económicos para acudir a la adopción internacional, en estos momentos su perfil es más diverso, y nos encontramos además de aquellas familias con otras que desisten de la adopción internacional, ello unido a familias monoparentales, matrimonios homosexuales, y la cada vez más frecuente solicitud de familias que de modo altruista deciden adoptar un menor, a pesar de que éste tenga necesidades especiales.

Persiste la tendencia a la baja de las adopciones internacionales como consecuencia de la crisis económica y el incremento de trámites burocráticos impuestos por los países de origen de los menores

Tras el proceso de adopción internacional, las familias se ven obligadas a continuar con costosos trámites de seguimiento, con los que no siempre están conformes.

Para ilustrar este problema traemos a colación la denuncia de una familia adoptante que se lamentaba del modo en que habían de cumplir con la obligación de remitir al país los informes de seguimiento de la adopción de su hijo. Para que la entidad colaboradora realizase los informes de seguimiento tenían que desplazarse a otra provincia, lo que les suponía muchos gastos e inconvenientes, circunstancia que no ocurriría si dichos seguimientos les fueran realizados en su localidad de residencia, tal como venía solicitando de forma expresa y tal como estaba previsto en el protocolo de adopciones establecido por China.

Se incrementan las solicitudes de familias que de modo altruista deciden adoptar un menor con necesidades especiales

La Dirección General de Infancia y Familias argumentaba carecer de competencias para modificar las condiciones pactadas en el contrato privado, suscrito entre la familia y la entidad colaboradora. Conforme a dicho contrato, la familia se comprometió a efectuar los seguimientos postadoptivos de su hijo a través de dicha entidad e igualmente asumieron la obligación de abonar las tarifas establecidas para ello. A dicho compromiso se unía el que asumió la familia ante la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en

Málaga, para remitir los informes de seguimiento establecidos por China, país de procedencia del niño. Además, el Ente Público del Servicio de adopción internacional mantiene el criterio de que los cuatro primeros seguimientos (habitualmente correspondientes a los dos años iniciales de convivencia) se realicen en la sede de la entidad colaboradora de manera presencial. A partir del quinto seguimiento, la entidad colaboradora podría arbitrar otras fórmulas (cuestionarios, entrevistas telefónicas, videoconferencias, etc.) que facilitasen a las familias su cumplimiento.

En cualquier caso, de proponerlo las familias, y siempre y cuando se abonasen a la entidad colaboradora los gastos de desplazamiento, dietas y horas de trabajo de los profesionales encargados de realizar el seguimiento postadoptivo, se podría acordar con dicha entidad que fuese su personal el que se desplazase hasta el domicilio de residencia del menor y no al revés. Esta opción es valorada por el Ente Público como técnicamente adecuada y fiable para la obtención de información durante la exploración del menor, ello sin dejar de lado el inconveniente que supondría el posible incremento del coste de los seguimientos.

En respuesta a esta información la familia argumentó que el hijo respecto del que tienen obligación de aportar informes del seguimiento y evolución de su adopción es el tercero que adoptan y que, por tanto, son concedores del proceso y siempre han cumplido con sus obligaciones. No obstante, insiste la familia en que por ser muchas las molestias que les ocasionaban los viajes, pidieron no tener que desplazarse y que les fueran realizados los informes de seguimiento en su misma localidad de residencia.

Recalcan en su escrito de alegaciones que desconocían y que, además, nunca se lo habían propuesto, la posibilidad de que los profesionales de la Entidad Colaboradora de Adopción Internacional (ECAI) pudieran desplazarse a su provincia (asumiendo ellos los gastos). Nos decían que en ningún momento se les advirtió de esta posibilidad y tampoco se les informó de las tarifas de estos desplazamientos, como hubiera sido menester, tal como ocurre con otros gastos sobre los que sí recibieron información previa, y así estaban contemplados en las tarifas publicadas.

También se quejaban de que nadie les hubiera informado previamente que a partir del cuarto seguimiento -quinto y siguientes- éstos se podrían realizar por otros medios, no necesariamente con desplazamientos a la ECAI, lo cual les hubiera ahorrado muchos gastos y sobre todo molestias para su hijo.

Refieren que la controversia sobre la viabilidad de los desplazamientos de la ECAI a su domicilio para recabar datos con que realizar sus informes de seguimiento postadoptivo quedó finalmente resuelta en sede judicial, al haberse visto abocados a presentar una demanda en tal sentido, que fue finalmente resuelta en sentido favorable a su pretensión.

Por último, mostraban su desacuerdo con los gastos que les reclama la entidad colaboradora, indicando que al no estar prefijadas por el Ente Público las tarifas relativas a gastos de desplazamiento, el importe que aplica la ECAI es arbitrario y desproporcionado, y que ante su petición de que les fuesen aportadas facturas que justifiquen tales gastos siempre han encontrado obstáculos y reticencias, todo ello sin que en este proceso hayan sentido el apoyo de la Junta de Andalucía que debía velar por la transparencia y objetividad de tales liquidaciones de gastos.

Hemos sugerido a la Administración que en la próxima normativa sobre menores se contemplen determinadas previsiones relativas a los seguimientos postadoptivos

Con estos antecedentes hemos dirigido una sugerencia a la Dirección General de Infancia y Familias, valorando para ello que en esos momentos estaba en proceso de elaboración una normativa que vendría a actualizar y adaptar la normativa autonómica a las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia; y por la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Por ello sugerimos la necesidad de que dicha normativa autonómica incluya las siguientes prevenciones relativas a los seguimientos postadoptivos:

- a) Debe contemplar la periodicidad, contenido y modo de realizar dicha labor de seguimiento, todo ello respetando las obligaciones impuestas por la legislación del país de procedencia del menor.
- b) Se debe dotar de rango normativo a las buenas prácticas administrativas sobre la labor desarrollada históricamente en materia de seguimientos postadoptivos, asumiendo la posibilidad de utilizar para ello nuevas tecnologías de la comunicación e información, así como evitando desplazamientos de la familia siempre que ello fuera posible y aconsejable, y respetando en este punto las obligaciones impuestas por la legislación del país de procedencia del menor.

- c) Se debe garantizar a las familias afectadas que el coste de dichas actuaciones de verificación del cumplimiento de las obligaciones postadoptivas en ningún caso superará el de los gastos indispensables para dicha labor, preservando con ello el fin altruista, sin ánimo de lucro, que preside la actuación de los organismos acreditados para ello.

La respuesta de la Dirección General de Infancia y Familias fue en sentido favorable, señalando la intención de que en la normativa autonómica que se elabore se incluya una regulación específica sobre el contenido y modo de efectuar los informes de seguimiento ([queja 16/1037](#)).

También hemos tramitado distintos expedientes de queja en el que personas adoptadas o la familia biológica de una persona adoptada solicita ayuda para facilitar el contacto con su familia biológica o con el menor adoptado. Se trata de un derecho que reconoce la legislación a las personas adoptadas, quienes al alcanzar la mayoría de edad, si así lo desean, pueden acceder a su expediente de adopción y obtener información sobre sus antecedentes familiares. (queja 17/3437, queja 17/6256 y queja 17/5676).

La persona adoptada tiene derecho a conocer sus orígenes y al alcanzar la mayoría de edad pueden acceder a su expediente de adopción

3.2. Consultas

3.2.2. Temática de las consultas

3.2.2.4. Menores en situación de vulnerabilidad

...

También hemos recibido algunas consultas y quejas sobre la situación de **pérdida de custodia de los hijos y situación de desamparo**. Tal es el caso de una chica de 19 años que había tenido a su hija en un hospital y como era prematura había sido derivada a la incubadora. Una de las veces que fue a verla le dijeron que no podía, que le habían quitado a su hija. Había recibido un escrito de la Junta que no entendí en absoluto. Tras realizar investigaciones comprobamos que en la declaración provisional de desamparo se alegan circunstancias de los progenitores como inmadurez, carencia de habilidades para cuidar a un recién nacido, falta de apoyos familiares, etc. También dice que han realizado un acogimiento familiar de urgencia.