

4. MENORES EN EL SISTEMA DE PROTECCIÓN

— ADOPCION, ACOGIMIENTO

— TUTELA, DESAMPARO Y GUARDA

2. MENORES DE EDAD EN ANDALUCÍA. DATOS CUANTITATIVOS	2
2.3. Sistema de protección	2
3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS	6
3.1. Quejas	6
3.1.2. Temática de las quejas	6
3.1.2.2. Derecho a la educación	6
3.1.2.6. Derecho a la Protección	7
3.1.2.6.1. Protección a menores en situación de especial vulnerabilidad	7
3.1.2.6.2. Protección a menores en situación de desamparo	9
3.1.2.6.3. Medidas de protección acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	15
3.2. Consultas	22
3.2.2. Temática de las consultas	22
3.2.2.4. Menores en situación de vulnerabilidad	22
6. ASUNTO DESTACADO: El otro rostro de la inmigración: Menores no acompañados y jóvenes inmigrantes extutelados	23
6.2. Normativa sobre protección de menores versus normativa sobre inmigración	23
6.4. La atención a menores extranjeros no acompañados por el Sistema de Protección de Andalucía	33
7. ANEXO ESTADÍSTICO	41
7.1. Relación de actuaciones de oficio	41

2. MENORES DE EDAD EN ANDALUCÍA. DATOS CUANTITATIVOS

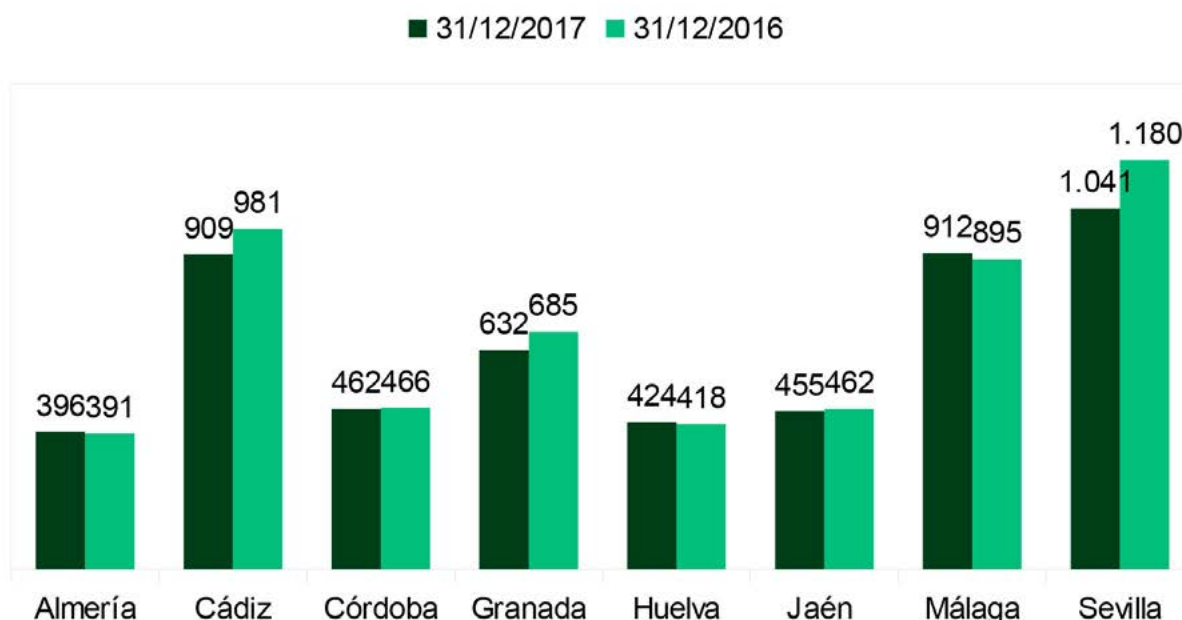
2.3. Sistema de protección

2.3.1. Medidas de Protección para menores de edad

A 31 de diciembre de 2017 el Sistema de Protección de Menores de la Junta de Andalucía tenía asumida la tutela de 5.231 menores de edad. En dicha fecha había un 4,5% menos de niños y niñas tutelados que a 31 de diciembre de 2016 (5.478 tutelas). A finales de 2017 estaban bajo la tutela de la Administración Pública 3,2 de cada 1.000 menores de 18 años de la Comunidad Autónoma.

En Almería, Huelva y Málaga aumentó ligeramente el número de niñas, niños y adolescentes tutelados a 31 de diciembre de 2017 respecto a la misma fecha del año anterior. En el resto de provincias andaluzas disminuyó la cifra de personas menores de 18 años tuteladas.

Gráfico 12. Número de personas menores de 18 años tuteladas por el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2016 y 31 de diciembre de 2017



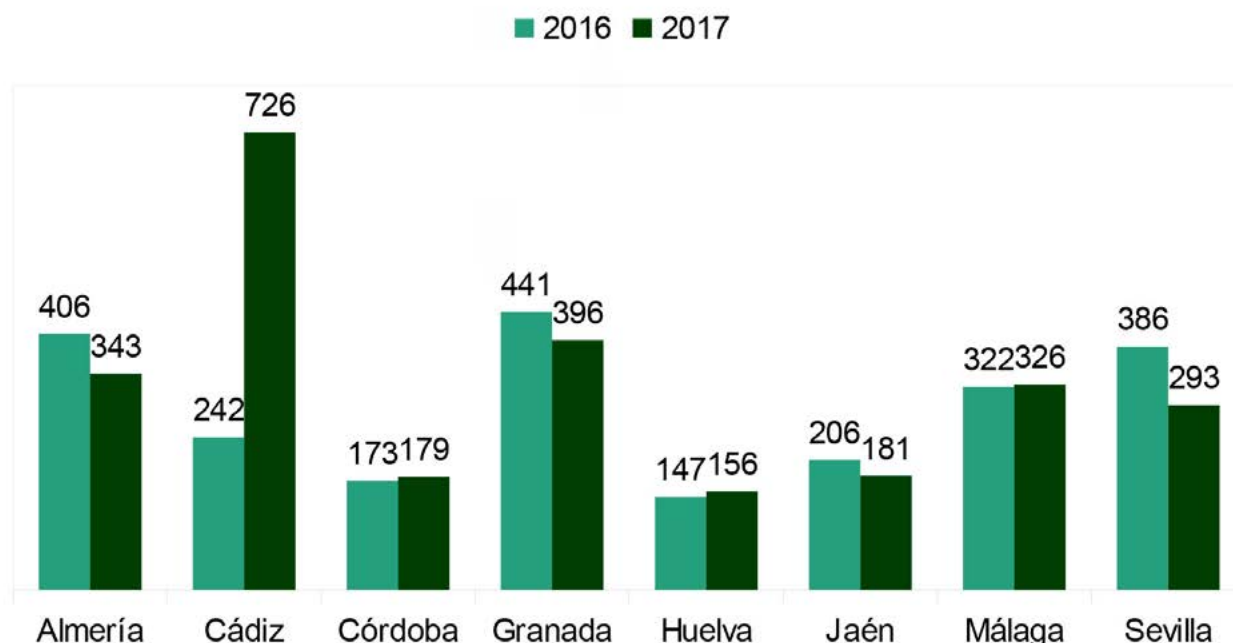
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A 31 de diciembre de 2017 estaban en acogimiento residencial 2.600 niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección de menores de Andalucía, un 11,9% más que a 31 de diciembre de 2016, fecha en la que se encontraban 2.323 personas menores de edad en acogimiento residencial en la Comunidad Autónoma.

A finales de 2017, el 26,7% de las personas menores de 18 años en **acogimiento residencial** eran niñas o chicas y el 73,3% niños o chicos. En cuanto a la edad, el 47,1% de las personas en acogimiento residencial tenía de 15 a 17 años, el 28,2% de 11 a 14 años, el 16,0% de 7 a 10 años, el 4,9% de 4 a 6 años y el 3,8% de 0 a 3 años.

Cádiz era la provincia andaluza con mayor número de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2017 (27,9%), seguida de Granada (15,2%) y Almería (13,2%). Las provincias con menor número de acogimientos residenciales a dicha fecha fueron Huelva (6,0%), Córdoba (6,9%) y Jaén (7,0%). En Cádiz se triplicó el número de acogimientos residenciales a 31 de diciembre respecto al año anterior, en Córdoba, Huelva y Málaga creció levemente entre el 31 de diciembre de 2016 y el 31 de diciembre de 2017. En el resto de provincias disminuyeron los acogimientos residenciales.

Gráfico 13. Número de acogimientos residenciales en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2016 y 31 de diciembre de 2017



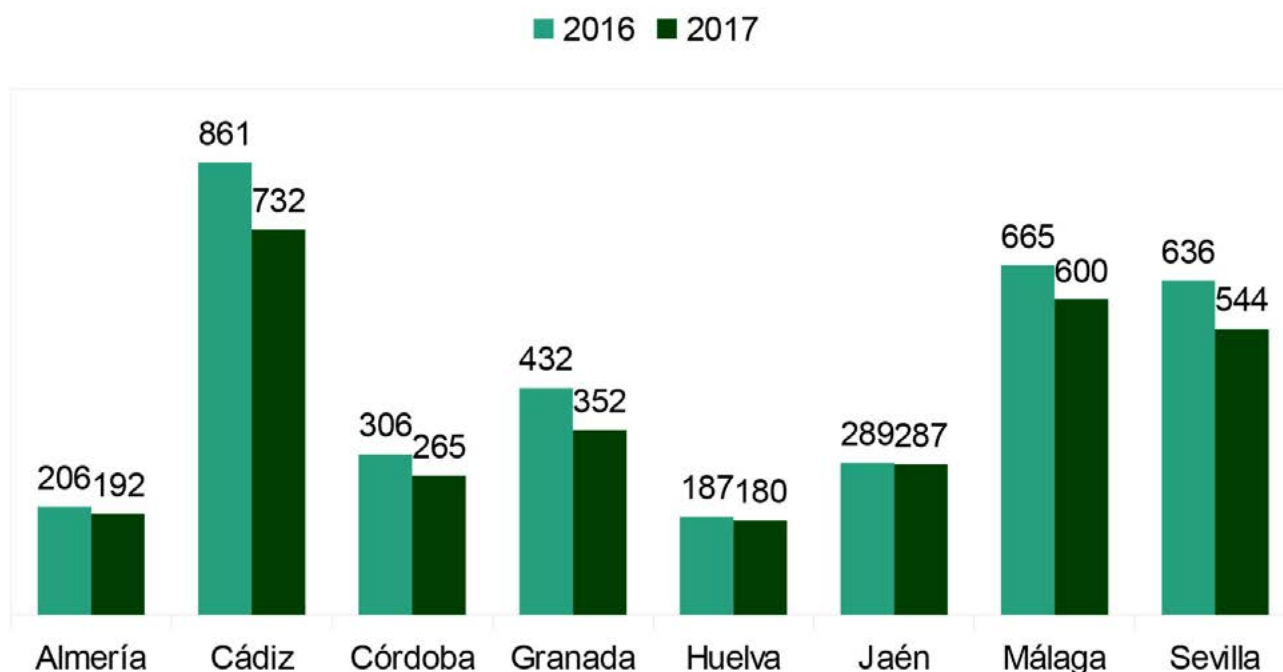
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A 31 de diciembre de 2017 se encontraban en situación de **acogimiento familiar** 3.152 personas menores de 18 años en Andalucía, un 12,0% menos de acogimientos familiares que el 31 de diciembre de 2016 (3.582 niños, niñas y adolescentes acogidos). El 50,7% de las personas en acogimiento familiar en dicha fecha son niños o chicos y el 49,3% niñas o chicas.

El 40,8% de las personas en **acogimiento familiar** a 31 de diciembre de 2017 tenían de 0 a 3 años de edad, el 26,1% de 4 a 6 años, el 21,7% de 7 a 10 años, el 9,0% de 11 a 14 años y el 2,4% de 15 a 17 años.

Cádiz es la provincia andaluza con mayor número de acogimientos familiares a 31 de diciembre de 2017 (23,2%), seguida de Málaga (19,0%) y Sevilla (17,3%). Huelva (5,7%), Almería (6,1%) y Córdoba (8,4%) son las provincias con menor número de acogimientos familiares en dicha fecha. Respecto al 31 de diciembre de 2016, el número de menores de edad en acogimiento familiar disminuyó en todas las provincias andaluzas.

Gráfico 14. Número de acogimientos familiares según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2016 y 31 de diciembre de 2017



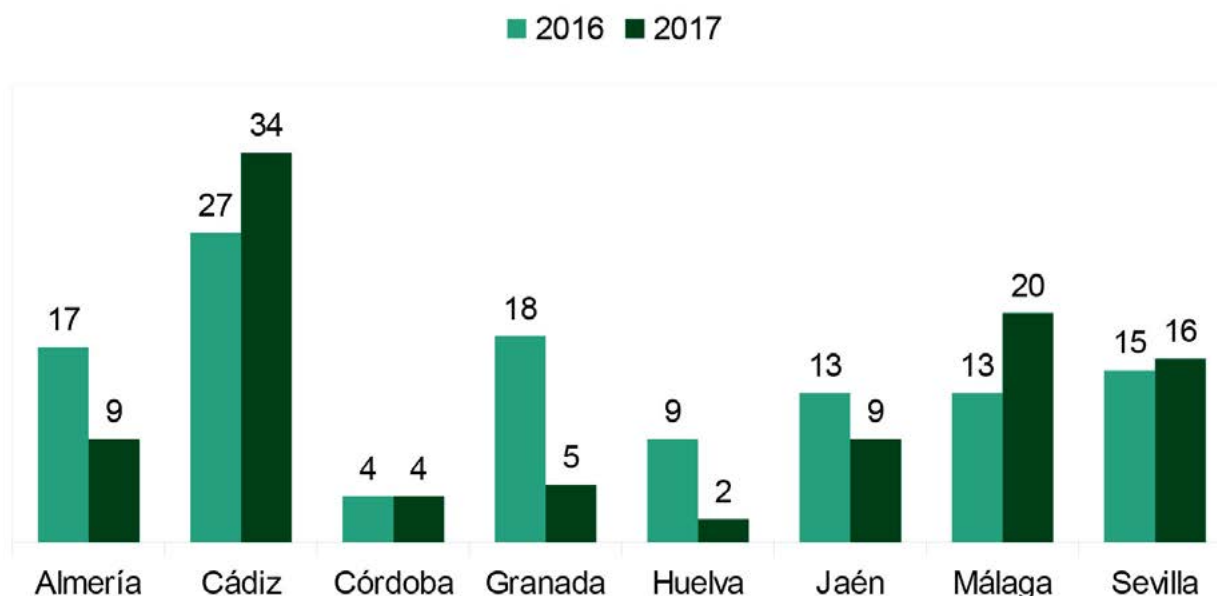
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A lo largo de 2017 se registraron 314 solicitudes de **adopción nacional** en Andalucía, se propusieron 201 adopciones nacionales, se constituyeron 99 adopciones nacionales y se denegaron 0 adopciones nacionales.

El 49,0% de las adopciones nacionales constituidas en 2017 fueron de niños o chicos y el 50,0% de niñas o chicas. Por grupos de edad, el 29,3% tenían de 0 a 3 años, el 28,3% de 4 a 6 años, el 29,3% de 7 a 10 años, el 9,1% de 11 a 14 años y el 4,0% de 15 a 17 años de edad.

Las provincias andaluzas con mayor número de solicitudes de adopción nacional en 2017 fueron Sevilla (89), Cádiz (59), Málaga (58). Cádiz fue la provincia donde mayor número de adopciones nacionales se constituyeron en 2017 (34), seguida de Málaga (20) y Sevilla (16).

Gráfico 15. Número de adopciones nacionales constituidas según provincia. Andalucía, 2016 y 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A lo largo de 2017 se han registrado 107 nuevas solicitudes de **adopción internacional** en Andalucía. Las provincias con mayor número de solicitudes de adopción internacional en dicho año fueron Sevilla (23), Málaga (22) y Granada (19).

2.3.2. Niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados

Durante el año 2017 se registraron 3.306 nuevos ingresos de menores migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía, el 97,0% eran niños o chicos y el 3,0% niñas o chicas. El 70,7% eran de Marruecos, el 7,7% de Guinea y el 6,6% de Costa de Marfil y el 5,3% de Argelia. A lo largo de dicho año se dieron de baja 2.870 personas extranjeras no acompañadas.

A 31 de diciembre de 2017 se encontraban en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía 1.309 menores de 18 años extranjeros no acompañados, el 86,5% eran niños o chicos y el 13,5% niñas o chicas. El 20,1% de estas personas eran menores de 15 años, el 28,6% tenía 15 o 16 años, el 33,5% tenía 17 años y el 17,1% tenía 18 o más años.

El 56,8% de los niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados acogidos a 31 de diciembre de 2017 eran de Marruecos, el 7,3% de Guinea, el 6,0% de Costa de Marfil y el 3,7% de Argelia.

En 2017, un 96,4% de estos niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores se encontraba en acogimiento residencial y un 3,6% en acogimiento familiar.

3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS

3.1. Quejas

3.1.2. Temática de las quejas

3.1.2.2. Derecho a la educación

...

b) Escolarización del alumnado

...

Respecto de la **escolarización de menores en situación de acogimiento familiar o preadopción**, desde 2014 manifestábamos la necesidad de otorgar un tratamiento especial a este tipo de alumnos, posibilitando para su escolarización la ampliación de ratio en aquellos centros escolares cercanos a los domicilios de las familias acogedoras, preadoptivas o adoptivas, o en aquellos en los que ya había matriculados otros hijos o hijas de estas mismas familias.

Nuestra propuesta quedó recogida en la Ley 26/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, que debería quedar reflejada en la normativa de los procedimientos de escolarización en Andalucía.

Así ha acontecido con el Decreto 9/2017, de 31 de enero, estableciendo que en caso de solicitudes de admisión en el periodo extraordinario de escolarización de alumnos y alumnas que se encuentren bajo la tutela o guarda de la Entidad Pública competente en materia de protección de menores o que procedan de adopción, tendrán prioridad en la admisión en el centro donde estén escolarizados los hijos e hijas de las personas guardadoras o de las familias adoptivas, si los hubiera, o, cuando no los haya, en el que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres, tutores o guardadores y, en el caso de los centros docentes privados concertados, en las etapas sostenidas con fondos públicos.

Con enorme satisfacción acogemos esta norma porque supone un plus de protección a un colectivo de menores especialmente vulnerables.

...

3.1.2.6. Derecho a la protección

3.1.2.6.1. Protección de menores en situación especial vulnerabilidad

...

d) Menores posibles víctima de trata de seres humanos

...

Con independencia de estas peculiares circunstancias, las ONG,s denuncian **presuntas disfunciones en el Sistema de Protección**. Se alega la negativa de la Entidad Pública a recibir a menores y tramitar su ingreso en un centro de protección cuando esta gestión se solicita los viernes por la tarde y los fines de semana. Se denuncia un desconocimiento de la figura del asilo dentro de los propios Servicios de Protección de menores, los cuales en ocasiones han sugerido la no necesidad de renovación del documento provisional de solicitante de asilo del interesado, al haber ingresado ya en el sistema de protección de menores, lo que produciría un grave perjuicio para la marcha de su expediente de protección internacional. También se cuestiona la celeridad adoptada por la Entidad Pública cuando se se solicita alguna intervención urgente para evitar que el presunto menor abandone el dispositivo de ayuda humanitaria.

Se trata de un problema ciertamente complejo que requiere de una exquisita colaboración entre todos los agentes que intervienen en el mismo, esto es, organizaciones no gubernamentales, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Fiscalía y Entidad Pública.

Y su solución no es fácil teniendo en cuenta la multitud de factores que intervienen en esta realidad y la especial vulnerabilidad de estos chicos ya que a su condición

de menores de edad, se les une la no presencia de persona adulta que los proteja y, además, su posible condición de víctimas de trata.

Conocemos que en la provincia de Sevilla existe una comisión técnica convocada por la Fiscalía de menores en aplicación del Protocolo marco de protección de las víctimas de trata de seres humanos de 5 de junio de 2012, donde se han debatido las líneas básicas de la intervención policial. Se ha reflexionado sobre la escasa permanencia de las víctimas en los centros de acogida lo que dificulta o imposibilita la atención y tratamiento. Se han aclarado los extremos relativos a las funciones de cada operador. También la comisión ha cursado invitación a la Entidad Pública para subrayar la alerta sobre la existencia de víctimas menores y sensibilizar y orientar en la detección a los profesionales de posibles situaciones de riesgo.

Algunas ONG,s alegan disfunciones del Sistema de Protección en la atención a chicos menores de edad sobre los que recaen indicios de ser víctima de trata

Seguiremos trabajando para mejorar la protección de estas personas, y atentos a los resultados de los trabajos de la mencionada comisión técnica (queja 17/4227).

Un menor o una menor deberá ser declarado en desamparo cuando pueda ser identificado como víctima de trata de seres humanos y haya un conflicto de intereses con sus padres, tutores y guardadores.

En estos supuestos la Ley de protección jurídica del menor obliga a la Entidad Pública a asumir la tutela o guarda del menor y a elaborar un plan individualizado de protección que establecerá los objetivos, la previsión y el plazo de las medidas de intervención a adoptar con su familia de origen.

La especial tutela que merecen los menores que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad no se ofreció en el asunto que relatamos seguidamente.

La Entidad Pública acordó declarar en desamparo a dos menores de edad para preservar sus derechos frente la pretensión de sus familiares -inmigrantes procedentes de Rumanía- que habrían concertado sendos matrimonios forzados en contra de su voluntad. Un juzgado de lo penal instruía diligencias contra los padres por posible delito de trata de seres humanos, coacciones y amenazas.

Tras acordar su ingreso en un centro de protección, las menores se fugaron sin que haya sido posible su localización.

Ante estas adversidades la Entidad Pública debe prestar un plus de protección de las menores frente a sus familias y una de las medias principales ante estas

peculiares circunstancias es buscar un centro de protección para las menores alejados del domicilio de residencia de su familia y su entorno social conocido.

Sin embargo, el alejamiento no se realizó en el presente supuesto ya que la Entidad Pública se limitó a internar a las menores en un centro ordinario sin especiales cautelas en cuanto a sus salidas del mismo, e incluso sin acordar su traslado o intensificación de las medidas de protección una vez que se conoce que la familia -de quien se las protegía- había localizado a las menores en el centro. Es más, se llegó incluso a autorizar contactos de la familia con las menores como si no existiera riesgo para su integridad personal.

Consideramos que en estos casos debió contemplarse las especiales circunstancias que concurrían en las menores, por su condición de extranjeras, enfrentadas a su familia y entorno socio-cultural, y en riesgo de tener que someterse en contra de su voluntad a relaciones no consentidas con terceras personas, por eso hemos recomendado al Ente Público que ante situaciones similares se adopten las medidas cautelares para preservar los derechos y seguridad de los menores, en especial para evitar su localización por el entorno familiar o social del que se las pretende proteger.

La recomendación ha sido aceptada ([queja 16/6237](#)).

...

3.1.2.6.2. Protección a menores en situación de desamparo

a) Declaración de desamparo. Tutela y guarda administrativa

En este ámbito son numerosas **las quejas de madres y padres cuyos hijos han sido declarados en desamparo y que se sienten impotentes ante lo que consideran una injusta actuación de los poderes públicos**. En muchas ocasiones las medidas de protección son confirmadas mediante resoluciones judiciales en primera instancia y posteriormente en apelación, encontrándose portanto suficientemente justificadas y siendo proporcionadas al fin pretendido que no es otro que garantizar el bienestar e interés superior de los menores.

Destacamos algunos ejemplos. Así, en la queja 17/2886, la interesada discrepaba de la decisión del juzgado que confirmaba las medidas de protección que había adoptado la Junta de Andalucía respecto de sus hijos, indicando que no existen motivos para retirar su custodia y que las menores permanezcan

Son numerosas las quejas de madres y padres cuyos hijos han sido declarados en desamparo y que se sienten impotentes ante lo que consideran una injusta actuación de los poderes públicos

ingresadas en un centro de protección. También en la queja 17/6612 una madre se mostraba disconforme con las medidas de protección que había acordado la Junta de Andalucía respecto de sus cuatro hijos, por lo que tuvo que presentar una demanda de oposición a tales medidas ante el juzgado de familia, la cual finalmente fue desestimada, confirmando las actuaciones realizadas por el Ente Público. De igual modo, en la queja 17/4102, unos abuelos discrepan de la decisión acordada por la comisión provincial de medidas de protección de Sevilla que acordaba el cese del acogimiento familiar sobre su nieto, pasando éste a residir en un centro residencial de protección de menores. Nos decían que dicha decisión era arbitraria ya que carecía de fundamento que la motivase, tal como exponía su abogado en la demanda que presento ante el juzgado, la cual tenían la esperanza de que prosperase.

En ocasiones, tras el trámite de la queja podemos comprobar el acomodo a las previsiones legales y reglamentarias de las actuaciones realizadas por el Ente Público, que no son siempre comprendidas y compartidas por las personas que se ven concernidas. Así en la queja 17/4918, la madre de una adolescente, de 15 años de edad, relata una discusión doméstica y como a continuación su hija se marchó de casa. Al día siguiente pudo saber que se encontraba ingresada en un centro de protección de menores, hecho con el que se mostraba disconforme ya que consideraba que no existía motivo para que permaneciera ingresada allí, debiendo regresar al domicilio familiar.

La realidad de los hechos difería de lo expresado por la madre y hubimos de concluir asumiendo como razonable la actuación del Ente Público.

También en la queja 17/4723, la madre de unos menores declarados en desamparo se dirige a nosotros con la pretensión de recuperar su guarda y custodia. Nos decía que sus hijos fueron declarados en desamparo en respuesta a sus problemas de toxicomanía; y que por dicho motivo acudió al centro provincial de drogodependencias, donde recibió tratamiento durante año y medio en una comunidad terapéutica, obteniendo en estos momentos el alta terapéutica y encontrándose en proceso de reinserción social y laboral con la ayuda de las instituciones públicas.

A pesar de comprender las reticencias y cautelas del Ente Público, consideraba que éste no había valorado con acierto la transcendencia del cambio experimentado en su situación personal, social y familiar; y que lo procedente sería que recuperara su guarda y custodia.

La intervención del Ente Público también se produce en casos de madres víctimas de violencia de género, primando el interés superior del menor incluso en estas lamentables circunstancias. Es por ello que las decisiones no son siempre

comprendidas y que por dicho motivo se llega incluso a presentar queja ante el Defensor. Ejemplo de ello es la queja 17/2195 en la que la abuela de cuatro menores discrepaba de la decisión del Ente Público de declararlos en situación de desamparo, asumiendo su tutela conforme a la Ley. Nos decía que su hija, madre de los menores, fue víctima de violencia de género por parte del padre, y que a consecuencia de dicha situación protagonizó una tentativa de autolisis, la cual determinó la intervención de la Policía Local y a continuación del Ente Público de Protección de Menores.

El Ente Público debe actuar con diligencia y eficacia en protección de los derechos e interés superior del menor, confiriendo estabilidad y protección jurídica a la relación con su familia de acogida, en situación provisional de guarda de hecho

La abuela se lamentaba de la victimización secundaria que estaba siendo objeto la madre, que además de ser víctima de violencia por parte de su marido, sufría en esos momentos la separación de sus hijos, a lo cual se unía lo que calificaba como actitud fría y distante de la Administración que sin tener en cuenta la situación vivida por su hija le exigía cambios en su situación personal y familiar, que una vez cumplidos no llevaban aparejados la inmediata restitución de la custodia de los menores, estando éstos además separados de su entorno familiar conocido.

En el informe que recibimos del Ente Público se reseñaba el maltrato a que habían estado expuestos los menores de forma continuada durante años, en un clima de gran violencia intrafamiliar, materializada en la existencia de malos tratos físicos y psíquicos de su progenitor hacia su madre en presencia de sus hijos, llegando el mayor a recibir algún golpe al interponerse entre sus padres para evitar que su madre fuese agredida.

Los menores presentaban indicadores de daño emocional fruto de esta tipología de maltrato al haber estado sometidos a una situación de gran estrés (sumisión, miedo y rechazo hacia la figura masculina, déficit a nivel emocional y comportamiento agresivo).

Si bien la madre, en el contexto de maltrato machista, no había logrado desempeñar su obligado rol de figura protectora para sus hijos, permitiendo durante años la exposición de éstos a una situación de violencia, manteniendo una insana relación de pareja, no es menos cierto que antes de que se produjese la retirada de los menores por intervención de la policía, la madre empieza a dar pasos para salir de dicha situación interponiendo una denuncia contra su pareja, motivo por el que se establece una orden de alejamiento.

Son numerosas las quejas de familias biológicas demandando un régimen de visitas más amplio con los menores declarados en desamparo

También se acredita un proceso de mejora vital, reflejándose ésto en una mayor estabilidad personal, relacional con sus hijos, de hábitos de vida cotidiana, de imagen personal y apoyo familiar, por lo que el pronóstico es favorable a que en un futuro se pueda producir una reagrupación familiar.

No obstante, en consideración a la cronicidad de la situación de maltrato, y ante el reciente comienzo de la terapia psicológica que estaba llevando la madre, el Ente Público estimaba que aún era necesaria cierta prudencia y antes constatar que se mantenían los cambios logrados con dicha terapia, toda ello para garantizar que la incorporación de los menores con su madre se produce en las condiciones adecuadas (queja 17/2195).

En ocasiones, **es la propia familia extensa la que asume las atenciones y cuidado que requiere algún menor, supliendo de este modo la obligación que incumbe a sus progenitores.** El problema se produce cuando el Ente Público no hace más que constatar que el menor está correctamente atendido a pesar de que en rigor sus padres no estuviesen cumpliendo con sus obligaciones, lo cual no deja de producir ciertas disfunciones tal como se reflejan en la reclamación que presentaron los abuelos por línea materna de un adolescente, de 16 años de edad, al cual venían cuidando prácticamente desde su nacimiento. Exponían en su queja que en octubre de 2014 solicitaron que dicho acogimiento familiar que realizaban “de hecho” fuese formalizado y no tuvieron ninguna respuesta hasta marzo de 2016, mes en que les fue notificada una resolución por la que se procedía al archivo de su solicitud -previa declaración de su caducidad- teniendo en consideración para ello el tiempo transcurrido desde que la presentaron y el hecho de que el menor hubiera sido condenado por un juzgado de menores a cumplir una medida de internamiento de un año de duración, empezando a cumplirla en enero de 2016.

Tras informarse en la Delegación y siguiendo las indicaciones que les dieron volvieron a solicitar el acogimiento familiar de su nieto, de la cual tampoco obtuvieron respuesta.

Con todo lo expuesto se solicitó la emisión de un informe a la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales de Sevilla, en el que no se nos aportó ninguna información referente a los motivos por los que el menor permaneció con sus abuelos, en situación de acogimiento de hecho, prácticamente desde su nacimiento, omitiendo toda referencia a posibles antecedentes de intervenciones del Ente Público con el menor.

Contrastaba esta escasez de información con la necesidad de que el Ente Público actuase con diligencia y prontitud ante una situación que no dejaba de ser anómala y extraña. Por el contrario, el Ente Público, cuya obligación

es velar por el supremo interés de los menores, comprobando que la familia cumple con sus obligaciones y no compromete la integridad de sus derechos, lejos de ejercer esta misión dejó transcurrir más de un año sin realizar ninguna valoración de la familia extensa, que de hecho cuidaba del menor, y sin realizar tampoco ninguna actuación con sus progenitores que eran quienes conforme a la legislación tenían la obligación de velar por sus derechos y tenían intactas todas las facultades inherentes al ejercicio de patria potestad, porque ninguna autoridad ni administrativa ni judicial se las había suspendido.

Así las cosas, decidimos emitir una resolución recomendando al Ente Público que en supuestos como el analizado se actuase con mayor diligencia y eficacia en protección de los derechos e interés superior del menor, confiriendo estabilidad y protección jurídica a la relación con su familia de acogida, en situación provisional de guarda de hecho.

Dicha resolución fue aceptada por la administración, indicando que se arbitrarán las medidas necesarias para atender con mayor diligencia y eficacia los casos de acogimiento de hecho. ([queja 16/2477](#)).

Una vez que un menor es tutelado por la Administración Pública, **uno de los aspectos que mayor controversia suscita es el relativo a la pretensión de la familia biológica, tanto progenitores como familia extensa, de que le sea reconocido un régimen de visitas, o que se amplíe el que en esos momentos tienen reconocido**, el cual usualmente se materializa en los lugares habilitados por la Administración para dicha finalidad conocidos como espacios facilitadores de las relaciones familiares.

De este modo, en la queja 17/6515 los abuelos de un menor, tutelado por el Ente Público e interno en un centro, solicitaban nuestra intervención para poder visitarlo con más asiduidad, así como para que se les permitiese tenerlo con ellos al menos durante el período de Navidad. En la queja 17/6023 los familiares de unos menores tutelados por la Administración denuncian que el Ente Público no ejecuta con diligencia una resolución judicial que les concede el derecho de visitas. También en la queja 17/4101 la madre de un menor tutelado por el Ente Público se lamenta de la nula información que recibe sobre su hijo y reclama que se restablezcan los contactos de su familia con el menor. A este respecto, se muestra proclive a que se realice un estudio actualizado de su situación y nos indica el contrasentido que representa el hecho de que tenga al cuidado a su nieto y que no pueda siquiera mantener un contacto con su hijo.

En ocasiones quien demanda tener contactos con el menor tutelado por la Administración es una persona que cumple condena en prisión. El hecho de cumplir condena no debería llevar aparejado de por sí la limitación automática

de las visitas y el Ente Público suele ser sensible con esta situación facilitando dichos contactos en colaboración con la Administración penitenciaria, todo ello salvo que dichas visitas no fueran favorables para el menor, cuyo supremo interés ha de presidir las decisiones de quien ejerce su tutela.

Así aconteció con un padre que cumplía condena de privación de libertad. El interesado se lamentaba de se hubieran restringido de forma injusta las visitas de su hijo, todo ello tras anunciarle la Junta de Andalucía su intención de entregar al menor a una familia con fines de adopción.

Tras admitir la queja a trámite pudimos conocer los motivos de dicha decisión que guardan relación con las conclusiones extraídas de los informes emitidos por la entidad colaboradora que tenía asignado el seguimiento del caso del menor. Es así que el personal técnico que realizaba el seguimiento valoraba que no era conveniente para el menor continuar con el régimen de relaciones personales por la escasa vinculación existente, por realizarse en un contexto poco adecuado y por las importantes limitaciones personales y parentales del progenitor.

En disconformidad con esta decisión, recibimos un nuevo escrito del interesado en el que solicitaba que intercediéramos ante el Ente Público para que le permitieran, al menos, tener algún contacto telefónico semanal con su hijo. Nos decía que era consciente de que podría no ser beneficioso para su hijo que viniera a visitarlo al centro penitenciario. También compartía con el Ente Público la valoración que realizaba de su familia, en especial de la madre, manifestando que tampoco se encontraba en condiciones de atender al menor. Pero, a pesar de lo expuesto, rogaba encarecidamente que se le permitiera mantener algún contacto telefónico con su hijo, lo cual creía que no le causaría ningún daño y por el contrario sería beneficioso para el niño saber que aún en las circunstancias en que se encuentra su padre, se preocupaba por él y no quería perder la relación y vinculación afectiva con él.

El Ente Público justificaba su decisión ante los informes de que se disponían que concluían señalando que los contactos entre padre e hijo no aportarían nada positivo al menor, enfatizando el elevado nivel de minusvalía psíquica que tenía reconocido, derivado de un trastorno límite de la personalidad (queja 17/4117).

Debemos destacar también una **recomendación** a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Jaén para que al momento de constituir un acogimiento familiar de urgencia, o en el plazo más breve posible tras la formalización de este acogimiento, se establezca un régimen de relaciones con la familia biológica, limitando esta relación sólo en aquellos supuestos que estén suficientemente motivados y en interés del menor, todo ello aún en la previsión de que se pueda constituir una guarda con fines de adopción ([queja 17/1536](#)).

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.

Han sido este año varios los casos en esta materia. El pasado mes de octubre recibimos a una concentración de unas diez madres en la puerta de nuestra Institución que se quejaban de determinadas prácticas administrativas que consideran irregulares y vulneradoras de derechos de las personas afectadas -tanto personas adultas como menores- las cuales se encuentran consolidadas en el funcionamiento ordinario de los servicios administrativos que ejercen funciones relacionadas con el Ente Público de Protección de Menores en las distintas provincias de Andalucía, (Córdoba, Cádiz y Sevilla).

Denunciaban concretamente descontrol en las declaraciones de desamparo, los métodos utilizados para la retirada de los hijos y falta de transparencia de las políticas en materia de protección.

...

6. ASUNTO DESTACADO: El otro rostro de la inmigración: Menores no acompañados y jóvenes inmigrantes extutelados

6.2. Normativa sobre protección de menores versus normativa sobre inmigración

Es en el fenómeno de la migración de menores donde podemos observar, con mayor claridad, la contradicción entre las proclamas y la práctica de quienes defienden la globalización como panacea universal.

Los países desarrollados, a la hora de afrontar el fenómeno de las migraciones de menores, parece como si sólo fueran capaces de vislumbrar al inmigrante que quiere participar de sus riquezas y su bienestar, mientras un velo les oculta al menor que demanda su amparo y protección. Quizás sea por ello que la legislación que se pretende aplicar a estos niños inmigrantes sea con preferencia la de extranjería y no la de protección de menores.

Las autoridades se enfrentan así a un importante desafío ya que, por un lado, postulan una política de restricciones y limitaciones a la inmigración pero, por otro lado, no pueden obviar las responsabilidades asumidas en aras de la garantía de los derechos de los menores en sus normas internas y en los acuerdos internacionales debidamente suscritos y ratificados.

Los menores extranjeros no acompañados reúnen dos elementos definidores básicos que van a determinar los derechos de los que son titulares: su «minoría de edad» y su condición de «extranjero», como sinónimo de no nacional. Esta dualidad puede llegar a provocar situaciones de conflicto que se resuelven dando preferencia a una condición u a la otra.

Pero **un niño nunca es un inmigrante**. Un niño es una persona que por su situación de vulnerabilidad tiene derecho a una especial protección y tutela de los poderes públicos. A un niño no se puede ni se debe añadir apellidos como «inmigrante» o «refugiado». Su estatuto jurídico debe ser siempre y, en todos los casos, el de menor de edad por encima del estatuto de persona extranjera.

Bajo estos principios básicos, **la tutela y el amparo de los que resultan ser acreedores los menores extranjeras no acompañadas se encuentran reconocidos en diversos textos legales internacionales, nacionales y autonómicos**.

El principal referente normativo internacional sobre el reconocimiento y efectividad de los derechos de las personas menores de edad lo encontramos en la **Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño** (en adelante CDN), adoptada por la Asamblea General el 20 de noviembre de 1989 y ratificada por España en 1990. Dicho tratado internacional faculta a un órgano creado ex profeso, el **Comité de los Derechos del Niño**, para supervisar su aplicación así como la de sus protocolos facultativos.

Se trata de un texto presidido por el «interés superior del menor», cuyo artículo 8 recoge el derecho de todo niño a preservar su identidad. En el caso de los MENA este derecho se concreta en la obligación de las autoridades del país a reconocer a estos menores a través de su propio nombre, edad, nacionalidad, procedencia, origen, cultura, así como otras circunstancias que conforman su personalidad.

A tales efectos, el Comité interpreta el contenido de los derechos que figuran en los artículos y disposiciones de la CDN, a través de sus «Observaciones Generales», las cuales se erigen en una referencia autorizada sobre aquello que se espera de los Estados partes cuando ponen en marcha las obligaciones que figuran en la Convención.

En tal sentido, con referencia a menores extranjeros no acompañados, las Observaciones Generales nº 6 y nº 14, adoptadas en 2005 y 2013 respectivamente, ponen de relieve la situación particularmente vulnerable de los menores no acompañados y se establece que el concepto de interés superior del menor es complejo y su contenido debe determinarse caso por caso.

La Observación General nº 6, además, reconoce que **siempre debe primar la condición de persona menor de edad por encima de la de extranjero**, lo que supone que cualquier intervención de los Estados debería estar orientada a la búsqueda de una solución duradera de acuerdo con su interés superior.

Esta intervención debe partir de una evaluación inicial de la situación concreta del niño o la niña que oriente las medidas de protección necesarias de acuerdo con su interés superior y que incluya su identificación, englobada la

determinación de su edad, la consignación de las razones por las que se encuentra separado o separada de su familia o no acompañado, una evaluación de los aspectos particulares de vulnerabilidad y necesidades derivadas de su salud física y mental, así como de las necesidades específicas de protección. El objetivo fundamental de todas las intervenciones con estos niños y niñas debe ser encontrar una solución duradera que resuelva todas sus necesidades de protección, teniendo siempre en cuenta sus opiniones.

Cuando estamos redactando este Informe -febrero 2018- el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas ha formulado sus **Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto del Estado español**. Se trata del resultado del examen que dicho Comité realiza periódicamente a los Estados que han ratificado la Convención. Estas Observaciones han tenido en cuenta el informe presentado por el Gobierno así como su comparecencia ante el Comité, que tuvo lugar el pasado 22 de enero y también diversos informes presentados por la sociedad civil.

A nivel interno, hemos de traer a colación la **Constitución española**, que establece una extensa tabla de derechos y libertades, y aunque las referencias explícitas a los derechos de la infancia que en ella encontramos son escasas, hemos de entender que los niños son titulares de todos los derechos del Título I de la Carta Magna, salvo de aquellos, que por su naturaleza excluyan tal posibilidad al estar taxativamente establecido un titular distinto y concreto.

Partiendo de esta premisa, y a modo de ejemplo, no podríamos dudar de que las personas menores, todas ellas, con independencia de su nacionalidad, fuesen acreedoras del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado (artículo 45), o a que su salud se encuentre protegida (artículo 43), o a difundir libremente sus opiniones (artículo 20), en idénticas condiciones que cualquier otra persona con las razonables limitaciones derivadas de la edad en cuanto a la capacidad de discernimiento. En todo caso, como recoge que apartado 4 del artículo 39 de la Carta Magna, los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos.

Al analizar este marco constitucional vemos, por tanto, cómo se perfila lo que pudiéramos llamar función protectora del Estado frente a las personas menores. Así, se sitúa a padres y madres como primeros responsables y, en su defecto, emerge la faceta tutiva del Estado mediante la asunción de los deberes y cargas que implica la asistencia y la educación de los hijos, convirtiéndose en el responsable último de la protección integral de niños y niñas.

Desde el punto de vista de los derechos nos encontramos que éstos surgen de la relación familiar, pero también al margen de la familia, siendo inherentes a la condición de persona, por encima incluso de sus progenitores.

Por otro lado, en congruencia con las disposiciones de la Convención de los Derechos del Niño, hemos de aludir al artículo 10 de la **Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor**, según el cual los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles, obligando específicamente a las administraciones públicas para que velen por los grupos especialmente vulnerables tales como los menores extranjeros no acompañados, mediante políticas públicas que tengan como objetivo lograr la plena integración de aquellos en la sociedad española mientras permanezcan en el territorio del Estado español.

Pero lo más significativo es que el artículo primero de la Ley reconoce expresamente su aplicación a todos los menores de 18 años que se encuentren en territorio español, salvo que en virtud de la ley que les sea aplicable hayan alcanzado antes la mayoría de edad.

Quiere ello decir que la Ley nacional del Menor no distingue entre extranjeros y nacionales, ni dentro de los primeros entre aquellos que se encuentren en una situación regular de los que están en situación irregular, por lo que todos los niños y niñas en España gozan de los mismos derechos con independencia de su situación administrativa.

En 2015 se produjo una importante **reforma en el Sistema de protección de la infancia y adolescencia con la entrada en vigor de la Ley 26/2015**, de 28 de julio. Esta norma ha venido a reforzar las medidas para facilitar el ejercicio de los derechos de los menores, estableciendo un marco regulador adecuado de lo relativo a los menores extranjeros, y reconociendo, respecto de los que se encuentren en España y con independencia de su situación administrativa, sus derechos a la educación, a la asistencia sanitaria y a los servicios sociales, tal y como se recogen en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, y en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

Asimismo, la Ley 26/2015 reconoce el derecho a obtener la preceptiva documentación de residencia a todos los menores extranjeros que estén tutelados por las Entidades Públicas una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen (artículo 10):

«3. Los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles. Las Administraciones Públicas velarán por los grupos especialmente vulnerables como los menores extranjeros no acompañados, los que

presenten necesidades de protección internacional, los menores con discapacidad y los que sean víctimas de abusos sexuales, explotación sexual, pornografía infantil, de trata o de tráfico de seres humanos, garantizando el cumplimiento de los derechos previstos en la ley.

Los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, tendrán como objetivo lograr la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española, mientras permanezcan en el territorio del Estado español, en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

4. Cuando la Entidad Pública asuma la tutela de un menor extranjero que se encuentre en España, la Administración General del Estado le facilitará, si no la tuviere, a la mayor celeridad, y junto con la presentación del certificado de tutela expedido por dicha Entidad Pública, la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia, una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, y según lo dispuesto en la normativa vigente en materia de extranjería e inmigración».

También la Ley que reforma el Sistema de protección de la infancia y adolescencia incrementa las actuaciones de protección para aquellas personas cuya mayoría de edad no pueda ser determinada, circunstancia que se produce en un amplio número de casos de los menores indocumentados que llegan a España sin referentes familiares.

Y así, cuando no pueda ser establecida la mayoría de edad, la norma dispone que será considerada menor de edad a todos los efectos, hasta que se determine su edad. El fiscal será a quien competa «realizar un juicio de proporcionalidad que pondere adecuadamente las razones por las que se considera que el pasaporte o documento equivalente de identidad presentado, en su caso, no es fiable. La realización de pruebas médicas para la determinación de la edad de los menores se someterá al principio de celeridad, exigirá el previo consentimiento informado del afectado y se llevará a cabo con respeto a su dignidad y sin que suponga un riesgo para su salud, no pudiendo aplicarse indiscriminadamente, especialmente si son invasivas».

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha de citar la disposición adicional octava de la **Ley andaluza 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor**, que obliga a la Administración de la Junta de Andalucía a que,

en colaboración con la Administración del Estado, procure una adecuada atención e integración social de los menores extranjeros que se encuentran en situación de riesgo o desamparo, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura y procurando la reinserción social en su medio familiar y social siempre que ello sea posible.

De modo más concreto, la disposición adicional octava bajo el título «menores extranjeros» contiene los siguientes mandatos:

- 1) Incluir entre sus actuaciones de cooperación al desarrollo, acciones dirigidas al fomento, mejora y respeto de los derechos de la infancia en los Estados destinatarios de las correspondientes ayudas.
- 2) Procurar una adecuada atención e integración social de este colectivo que se encuentre en situación de riesgo o desamparo. Para el cumplimiento de este mandato deberá adoptar una serie de medidas bajo estos parámetros: en colaboración con la Administración del Estado, durante el tiempo que éstos permanezcan en nuestra Comunidad Autónoma, respetando en todo momento su cultura, procurando su reinserción social en su medio familiar siempre que ello sea posible, y promoviendo el establecimiento de programas de cooperación y coordinación necesarios con los Estados de origen.
- 3) Facilitar la constitución de adopciones de menores extranjeros por personas residentes en Andalucía.

Concierne al **Ente Público de Protección de Menores de Andalucía**, por tanto, el ejercicio de las competencias para la atención directa a los MENA que se encuentran en evidente situación de desamparo, cuyas específicas necesidades demandan una respuesta ágil y adaptada a sus muy especiales circunstancias.

Por otro lado, la legislación señalada orienta prioritariamente a la atención al menor desamparado mediante la medida de acogimiento familiar, siendo residual la medida de acogimiento residencial, que se producirá sólo cuando el primero no hubiera sido posible o se considerara más beneficioso para el niño su internamiento en un centro residencial.

Tratándose de los MENA la opción que de forma prioritaria y preponderante se realiza en la práctica es justamente la contraria. El menor que llega a Andalucía es alojado en un centro de acogida inmediata, a ser posible un centro especializado en la acogida de menores inmigrantes, y tras ser evaluada su situación personal, familiar, educativa y socio-económica, así como su perfil migratorio, es derivado a un centro residencial básico especializado en menores inmigrantes donde debe continuar siendo atendido y recibiendo atención especializada que le permita su integración social en nuestro país.

Para dicha finalidad la Junta de Andalucía se ha dotado de **centros residenciales de protección de menores** que ejecutan programas de acogida inmediata especializados en menores inmigrantes, también de centros residenciales básicos especializados en menores inmigrantes, y de centros que ejercen de forma simultánea ambos programas, todos ellos respetando las previsiones del Decreto 355/2003, de 16 de diciembre, sobre acogimiento residencial de menores, así como la Orden de Consejería de 23 de octubre de 2007 que aprueba el reglamento marco para la organización y funcionamiento de los centros de protección de menores, la Orden de Consejería de 13 de julio de 2005 que aprueba su proyecto educativo marco, y la Orden conjunta de Consejerías de 28 de julio de 2000, que regula las condiciones materiales y funcionales de los servicios y centros sociales.

Como hemos señalado, las personas menores que llegan a nuestro territorio procedentes de otros países sin la compañía de un adulto son también extranjeros, por lo que algunos de los preceptos de la normativa sobre extranjería les resultan de aplicación.

Más concretamente la **Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, de derechos y libertades de los extranjeros** en España, reformada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y el **Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento** de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009.

Pues bien, es el 35 de la **Ley de Extranjería** quien establece el régimen aplicable a los menores extranjeros no acompañados:

«1. En los supuestos en que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado localicen a un extranjero indocumentado cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se le dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precise, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor, poniéndose el hecho en conocimiento inmediato del Ministerio Fiscal, que dispondrá la determinación de su edad, para lo que colaborarán las instituciones sanitarias oportunas que, con carácter prioritario, realizarán las pruebas necesarias.

2. Determinada la edad, si se tratase de un menor, el Ministerio Fiscal lo pondrá a disposición de los servicios competentes de protección de menores.

3. La Administración del Estado, conforme al principio de reagrupación familiar del menor y previo informe de los servicios de protección de menores, resolverá lo que proceda sobre el retorno a su país de origen o aquél donde se encontrasen sus familiares o, en su defecto, sobre su permanencia en España.

4. Se considera regular a todos los efectos la residencia de los menores que sean tutelados por una Administración pública. A instancia del organismo que ejerza la tutela y una vez que haya quedado acreditada la imposibilidad de retorno con su familia o al país de origen, se le otorgará un permiso de residencia, cuyos efectos se retrotraerán al momento en que el menor hubiere sido puesto a disposición de los servicios de protección de menores».

El **Reglamento que desarrolla la Ley de Extranjería**, en el capítulo III del título XI (artículos 189 a 198) desarrolla los requisitos, procedimientos y criterios de aplicación respecto de los menores extranjeros no acompañados.

Una parte importante de esta regulación se dedica al procedimiento de **repatriación del menor**, siempre y cuando se considere que el interés superior de éste se satisface con la reagrupación con su familia, o su puesta a disposición de los servicios de protección de su país de origen.

De este modo, **la política sobre MENA está orientada al retorno del menor a su país de origen, bien con su familia bien en un centro de acogida de menores de su país de origen, como solución duradera y siempre que ello constituye el interés superior del menor.**

Ciertamente existe un amplio acuerdo sobre la conveniencia de que todo menor se forme y desarrolle en el entorno socio-familiar que le es propio, salvo que no concurren elementos que pongan en riesgo la integridad de sus derechos.

En este sentido, cabría postular como opción preferente para un MENA la repatriación del mismo, ya sea para ser reagrupado con su familia o, caso de no ser esto posible, para su puesta a disposición de los servicios de protección de menores del país de origen.

Ahora bien, en el caso de los menores inmigrantes que son detectados en Andalucía, de nacionalidad marroquí y procedentes del África subsahariana en una abrumadora mayoría de casos, debemos cuestionarnos la viabilidad de estas opciones.

Es así que, en el caso de la reagrupación familiar, la misma puede devenir imposible cuando la familia no puede ser localizada o, que una vez localizada, la misma no esté en condiciones de hacerse cargo del menor o la devolución del mismo conlleve un riesgo para el menor o para la propia familia. Y en los demás casos, sólo procedería plantearse el retorno cuando éste tuviese por objeto su puesta a disposición de los servicios de protección de menores de los países de origen.

A este respecto, podemos decir, con las debida cautela y reservas, que todas las personas consultadas -formal o informalmente- sobre la situación del sistema de protección de menores de Marruecos coincidían en calificarlo de primario y deficiente, y escasamente preparado para atender las necesidades del elevado número de menores que padecen situaciones de riesgo en aquel país y claramente incapaz de afrontar con garantías la incorporación al mismo de un elevado número de menores como el que podrían ser retornados desde nuestro país.

Parece, por tanto, que el retorno de los menores a Marruecos sólo procedería en aquellos casos en que, tras valorar detenidamente las circunstancias socio-familiares del menor, se acreditara que lo más conveniente para el mismo es su reagrupación familiar y siempre que se garantizara que aquella se realizará con arreglo a un procedimiento que permita salvaguardar en todo momento los derechos del menor y no suponga un riesgo para él o su familia. Y en los demás casos, habría que optar por la permanencia del menor en nuestro país, si quiera hasta tanto se solventan las circunstancias que impidan o desaconsejen su retorno al país de origen.

Ahora bien, por lo que se refiere a los menores marroquíes actualmente acogidos en centros de protección andaluces e inmersos en procesos formativos y de integración social, consideramos que resultaría inadecuada cualquier medida que pretendiese forzar su retorno a Marruecos en contra de su voluntad.

El proceso de integración de estos menores no debe truncarse por la aplicación automática de decisiones políticas sobrevenidas, por lo que abogamos porque cualquier decisión que se adopte en este sentido excluya los menores ya acogidos en centros de protección andaluces e incluidos en proyectos de integración socio-educativa.

Estamos convencidos de que para los menores ya acogidos en centros de protección andaluces e inmersos en proceso formativos resultaría inadecuada cualquier medida que pretendiese forzar su retorno a su país de origen en contra de su voluntad. La integración social de estos MENA no debe truncarse por la aplicación automática de decisiones políticas sobrevenidas.

Defender esta postura podría tener como consecuencia la permanencia de la mayoría de los menores extranjeros en nuestro país, y que ello pudiera derivar en un «efecto llamada», con las consecuencias que ello supone para el Sistema de protección de menores de Andalucía.

Sin embargo, una Institución que se proclama como defensora de los derechos de los menores y que debe ejercer su función tuitiva sin atender a la nacionalidad o al origen étnico de quienes reclaman nuestra colaboración y atención, no debe plantear soluciones que, en aras de un pretendido pragmatismo, puedan ser utilizadas para justificar unas decisiones de retorno de menores extranjeros en nuestro país.

Es más, estamos convencidos de que una política excesivamente restrictiva sobre la permanencia en España de los MENA y propicia a retornos rápidos para todos los detectados e ingresados en centro de acogida no traería como consecuencia acabar o limitar la entrada irregular de menores. Antes al contrario, con toda probabilidad estos chicos seguirán entrando en igual o parecido número pero tratando de eludir en lo posible su detección y, sobre todo, en el caso de ser detectados, fugándose de inmediato de los centros de protección, lo que incrementaría las bolsas de marginación y pobreza en que algunos ya están instalados o cayendo en las redes de organizaciones mafiosas o de delincuentes.

Finalmente, dentro del abordaje que realizamos sobre la legislación aplicable a los menores extranjeros no acompañados hemos de referirnos al **Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los MENA** (BOE nº 251, de 16 de octubre 2014) suscrito por representantes del Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, la Fiscalía General del Estado, y el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

Se trata de un documento que tiene como objetivo coordinar las intervenciones de todas las instituciones y administraciones afectadas, desde la localización del menor o supuesto menor hasta su identificación, determinación de su edad, puesta a disposición del Servicio Público de protección de menores.

Como su nombre indica, es una herramienta marco, entendida como modelo de buenas prácticas para las instituciones del Estado que lo han suscrito. No obstante, el propio documento señala la conveniencia de ser completado de **protocolos territoriales** para que, según sus respectivas normas estatutarias, pueda obligar a las administraciones e instituciones autonómicas respectivas.

A pesar de la recomendación, lo cierto es que, hasta la fecha, la Comunidad Autónoma de Andalucía no dispone de un protocolo territorial, a pesar de la incidencia del fenómeno de la inmigración de menores no acompañados.

Respecto al carácter de este Protocolo, el Tribunal Supremo, en una reciente sentencia de 31 de enero de 2018, ha señalado que no tiene carácter de norma reglamentaria, sino que se trata de una instrucción interna y, por tanto, no cabe recurso contra ella. Responde así el Alto Tribunal a un recurso presentado por una organización sin ánimo de lucro contra los apartados del Protocolo que contienen instrucciones sobre los procesos de determinación de edad de los MENA.

Para el Supremo, la finalidad del documento no es otra que la de dar las concretas instrucciones a cada cuerpo funcional que está llamado a esa intervención, sin que su contenido exceda de ese mero cometido interno, y con la confesada finalidad de coordinar la intervención del personal administrativo que asume competencias en esta materia.

Matiza el Tribunal que el hecho de que no se pueda impugnar directamente el protocolo, no comporta, en ningún caso, que no puedan impugnarse en vía contencioso-administrativo los concretos actos de aplicación, incluso cuando estén fundados en dichas disposiciones interna.

6.4. La atención a menores extranjeros no acompañados por el Sistema de Protección de Andalucía

Tras un periodo de tiempo en el que el flujo de llegada de MENA a Andalucía se mantuvo más o menos estable, en el año 2017 se ha producido un punto de inflexión. En dicho año **se ha incrementado, de forma imprevisible, la llegada de menores de edad extranjeros sin referentes familiares, que han debido ser acogidos y atendidos de manera inmediata por el Sistema de Protección andaluz.**

Las cifras apuntan a que se han batidos todos los récords conocidos¹. El número total de nuevos ingresos de menores en el Sistema de protección en Andalucía en 2017 se eleva a 3.306, frente a los 1.291 producidos en el ejercicio anterior. Si a estas cifras añadimos el número de chicos extranjeros que ya estaban siendo atendidos por el Sistema de años anteriores, el número de MENA total atendidos se eleva a 4.179.

A fecha 31 de diciembre, eran 1.309 el número total de MENA que se encontraba dentro del Sistema de protección.

¹ Datos facilitados por la Dirección General de Infancia y Familias de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía.

Datos estadísticos básicos por sexo y edad sin desglose por motivos

Total Correspondiente a ambos **Período: 01/01/17 - 12/31/2017**

	Foto Fija / % 31/12/2017		NI / %		Nº de menores de baja/%		Nº de menores atendidos
Niño	1132	86,5	3207	97,0	2781	96,9	3913
Niña	177	13,5	99	3,0	89	3,1	266
Menor de 15 años	263	20,1	271	8,2	206	7,2	469
15 años	114	8,7	287	8,7	230	8,0	344
16 años	261	19,9	704	21,3	524	18,3	785
17 años	438	33,5	1205	36,4	904	31,5	1342
18 años	190	14,5	776	23,5	906	31,6	1096
Mayor de 18 años	34	2,6	21	0,6	106	3,7	140
No registrado	9	0,7	42	1,3	42	1,5	51
TOTAL	1309		3306		2870		4179

Estos chicos **proceden mayoritariamente** de Marruecos (70,6 por 100). El resto de los menores ingresados en el Sistema de protección han llegado de Argelia (5,4 por 100), Costa de Marfil (6,6 por 100), Ghana (1,6 por 100), Gambia (2,2 por 100), Mali (1,8 por 100), Guinea (7,7 por 100), y de Nigeria fueron atendidos 12 menores.

En el año al que nos referimos, en cambio, **ha descendido, en proporción con ejercicios anteriores, la entrada de chicas**. De las cifras señaladas sólo 93 niñas (2,8 por 100) han entrado por Andalucía, y los porcentajes de años anteriores se perfilaban en torno al 8 por 100. El gráfico siguiente refleja que, respecto de los MENA que permanecían tutelados por la Entidad pública, 177 eran niñas frente a 1.132 que eran niños.

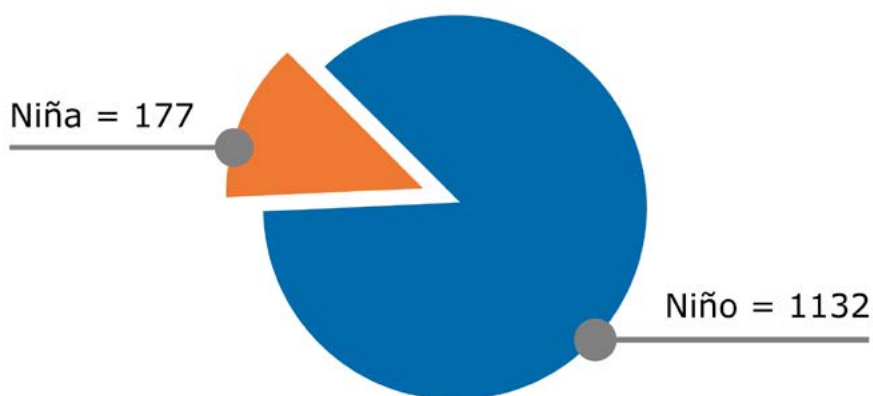
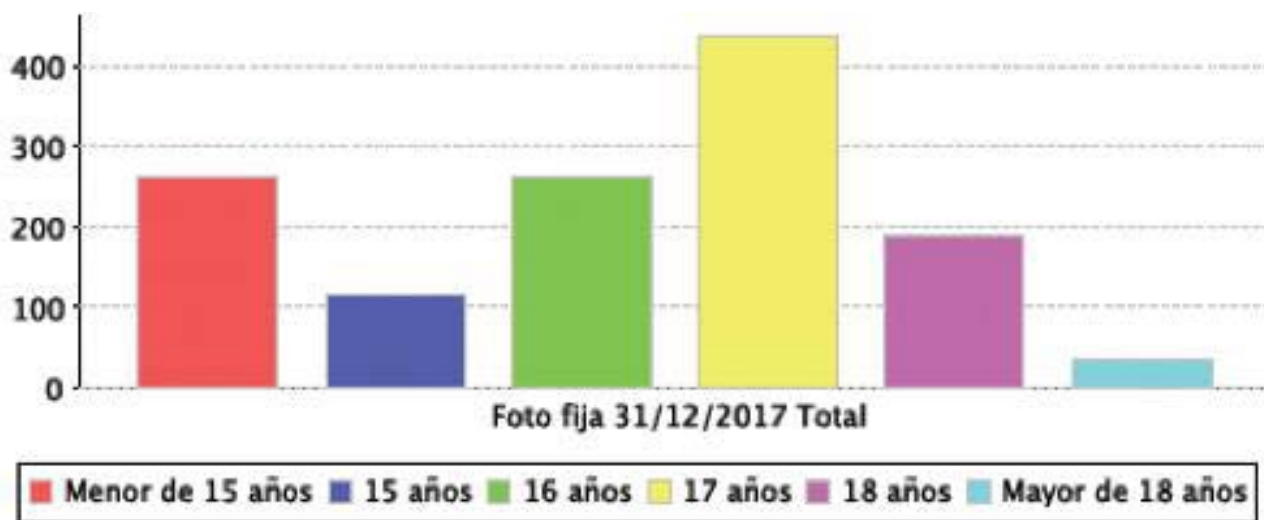


Foto fija 31/12/2017

Respecto de la edad de los MENA en el Sistema de Protección, a fecha 31 de diciembre, el mayor número se encuentra en el tramo de edad entre 16 y 17 años, resaltando ésta última frente a las demás edades.



Por lo que respecta al **modo de entrada en nuestra Comunidad Autónoma**, las mismas fuentes ponen de relieve que del total de niños y niñas que han llegado a las costas andaluzas durante 2017, su gran mayoría, hasta 2.345, lo hicieron a través de pateras. Un porcentaje inferior entró en los bajos de un camión (268) o como polizón de un barco (119). Otros 444 menores de los ingresados en el señalado ejercicio no ha querido comunicar la forma de entrada a Andalucía.

El incremento constante de entrada de estas personas ha puesto al límite los recursos residenciales que tiene la Comunidad Autónoma habilitados para atender a los menores en situación de desamparo, a pesar de los esfuerzos por incrementar los mencionados recursos.

En efecto, para dar respuesta a esta vicisitud, la Entidad pública andaluza ha establecido unos dispositivos de emergencia mientras se posibilita la derivación de los menores a los centros residenciales normalizados o se crean otros nuevos. Fruto de esta decisión ha sido la habilitación de 300 nuevas plazas con carácter provisional, mediante contratación por vía de emergencia para la acogida inmediata de MENA, gestionadas por entidades privadas y repartidas entre las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Sin embargo, la continua entrada de menores durante los meses siguientes al verano pronto hizo que las actuaciones de emergencia descritas fueran insuficientes y muchos de estos chicos han sido derivados directamente a los centros residenciales ya existentes.

Ello ha supuesto la **saturación de los centros de protección** , especialmente aquellos de titularidad pública que desarrollan el programa de primera acogida, propiciando, a pesar de los esfuerzos de la Administración y de la pericia de los profesionales que trabajan en los recursos, la existencia de carencias en las garantías de los derechos básicos de los menores.

El colapso que está sufriendo el sistema de asistencia a estos menores, por las razones señaladas, ha sido proclamado por la Administración autonómica, por las organizaciones no gubernamentales y comprobado por esta Institución.

Hemos podido conocer que, a pesar de que el número de menores ha ido fluctuando, lo usual es que **los centros afectados hayan manteniendo como mínimo una ocupación del doble de las plazas previstas, llegando en algunos momentos incluso a cuadruplicarse.**

Desde nuestra obligada perspectiva de Institución que vela por la integridad de los derechos de las personas menores de edad venimos supervisando la atención que se brinda a estos menores inmigrantes no acompañados, y para dicha finalidad hemos comprobado in situ algunos de los alojamientos provisionales y centros de protección.

En esta labor hemos podido advertir que las carencias que ya tenían algunos centros se han visto acentuadas con la sobreocupación de menores, obligando a los responsables de los recursos residenciales a improvisar soluciones para los problemas más acuciantes. También hemos sido testigos del importante esfuerzo

de los profesionales que prestan servicios en los centros, y cómo han debido incrementar su trabajo para la cobertura de las necesidades básicas de los menores.

¿Cuál es la solución para afrontar adecuadamente el problema? Ciertamente nos enfrentamos a un difícil reto. Por un lado, no podemos permitir que los centros de primera acogida se encuentren saturados ya que ello resulta incompatible con una atención de calidad a los menores pero, por otro, **tampoco podemos demandar de la Administración que cree plazas en centros de protección de forma ilimitada e indefinida** ante un fenómeno tan peculiar y complejo como el migratorio del que difícilmente podemos llegar a pronosticar su alcance.

No obstante lo cual, teniendo en cuenta la evolución que se está produciendo en los últimos meses, así como los acontecimientos con incidencia en los procesos migratorios, que nos hacen pensar que nos enfrentamos a un problema estructural y no coyuntural, **la Administración andaluza está llamada a realizar un importante esfuerzo de planificación que permita dar cobertura a situaciones como las descritas.**

Esta nueva realidad exige iniciar un **proceso de reflexión** que conduzca a fomentar mejoras en los dispositivos del sistema de integración y acogida para poder garantizar el cumplimiento de las obligaciones de las administraciones públicas respecto a los derechos de estos niños y niñas, y para garantizar una adecuada atención a los MENA una vez se encuentran tutelados por la administración autonómica.

Habría, por tanto, que establecer un protocolo definido de acogida de menores que puedan llegar de forma masiva con el propósito de que sean acogidos con unas condiciones mínimas de calidad y donde se contemple su paso a los recursos residenciales básicos en el menor breve plazo posible, poniendo término a la situación de provisionalidad existente en la actualidad.

Centrando nuestro análisis en la atención que están recibiendo los menores que han llegado en los últimos meses a Andalucía, tras la experiencia adquirida en nuestras visitas a algunos de los recursos residenciales, y de las entrevistas mantenidas con el personal que presta sus servicios en aquellos, y en especial las conversaciones mantenidas con algunos chicos, queremos incidir en **algunos de los muchos aspectos que deben ser tenidos en cuenta por la Entidad pública para garantizar una tutela con éxito.**

a) Sobre la situación de provisionalidad que viven los menores. Un elevado porcentaje de los menores han expresado su inquietud por la situación de provisionalidad en la que se encuentran. Son concedores de que su estancia en

el recurso, especialmente en los dispositivos de emergencia, no es permanente, y que están a la espera de ser derivados a otros centros donde está prevista que su estancia se prolongue.

Esta situación puede repercutir negativamente en el funcionamiento del recurso y la vida en el mismo, a la par que crea incertidumbre en los menores.

Por ello, el éxito de la intervención se hace depender del diseño de programas bien estructurados, donde los adolescentes sientan que mientras el tiempo transcurre en esa situación de interinidad en la que se encuentran, no obstante van avanzando en su proyecto migratorio tanto en la obtención de documentación como en su proceso formativo. También se habrá de ser bondadosos en la tarea de informar al menor respecto de su situación y posibles expectativas.

b) Necesaria presencia en los centros de intérpretes. Es habitual que los centros de menores de titularidad pública, a diferencia de lo que acontece en los recursos de emergencia, no dispongan de personal con conocimientos del idioma.

La consecuencia es obvia, pues la barrera comunicativa provoca dificultades de entendimiento entre los profesionales y los MENA. Y mucho nos tememos que esa situación, además de ser caldo de cultivo de posibles conflictos y enfrentamientos, en poco favorece las previsiones legales de que el acogimiento residencial debe cumplir con la doble exigencia de ofrecer a los niños y adolescentes calidad (atención profesionalizada, técnicamente capacitada) y calidez (entorno afectivo, cercano a los parámetros familiares).

Las tareas de atención de estos menores son cuando menos dificultosas, con la doble dificultad de no tener adulto de referencia y no tener prevista una estancia continuada en el centro.

Resulta desalentador efectuar un recorrido por cada uno de los derechos que tienen los menores residentes en los centros (intimidad, información, trato personalizado, educación, etc.) cuando ni siquiera disponen de la posibilidad de mantener una comunicación fluida con las personas adultas, responsables de su cuidado.

Es cierto que estos recursos tienen asignada una persona que ejerce las funciones de mediador intercultural. Pero además de que este profesional no se encuentra a jornada completa en los centros, la necesidad a la que nos referimos es aún más básica y es la relativa a la existencia continua de una persona con conocimientos del idioma mayoritario de los menores que residen en el mismo.

Con suerte, en los centros pueden existir menores que por llevar un poco más de tiempo tengan algunos conocimientos elementales de la lengua castellana. Sin embargo, no consideramos suficiente la práctica de recurrir a estos chicos para que sirvan de intérpretes. La tarea de educar no puede quedar condicionada por quienes precisamente han de recibir las enseñanzas e instrucciones.

Sabemos que dotar de estos profesionales a los recursos es una tarea compleja que requiere de una modificación y autorización de la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), gestión que, por otra parte, compete a órganos ajenos a la Entidad Pública.

Sin embargo, estamos convencidos de las bondades de contar con estos profesionales y su incidencia en el ejercicio de los derechos de los menores internos. Es por ello que aprovechamos estas páginas para demandar de las Administraciones implicadas un esfuerzo que posibilite la presencia permanente de intérpretes en los centros de protección de menores, de manera especial en aquellos que desarrollan programas de acogida inmediata ya que los chicos acogidos en los mismos, por su escaso tiempo de permanencia en nuestro país, no suelen tener conocimiento de la lengua española.

c) Una necesaria atención psicológica. Es algo constatado en la literatura internacional el impacto emocional que la experiencia migratoria genera en los MENA.

Diversos estudios señalan el elevado porcentaje de adolescentes con malestar psicológico, a la par que recomiendan atender, por profesionales especializados, el malestar emocional que padecen los MENA como consecuencia de sus experiencias previas, de los retos ante una nueva vida en un contexto alejado de la familia y ambiente, y por la incertidumbre del futuro.

Es cierto que todos los menores, con mayor o menor celeridad, en función de la saturación de los centros, reciben asistencia sanitaria al ingresar en los recursos y, por supuesto, tienen garantizada la misma en caso de enfermedad. Pero no ocurre así con **la atención psicológica que es prácticamente inexistente.**

Una intervención psicológica con los MENA exigirá que el profesional conozca la cultura de estos adolescentes. También aquellas conductas que pueden ser normales en los países de origen mientras que aquí son etiquetadas cuanto menos de extrañas. Dicho profesional deberá asimismo conocer ciertas palabras del idioma del menor como clave para iniciar una relación terapéutica. Aunque en un principio se cuente con la intervención del mediador intercultural, llegará un momento de la intervención que solo sea posible entre el psicólogo y el menor.

Los estudios consultados sobre la materia señalan que la intervención psicológica con menores extranjeros no acompañados se enmarca en un modelo interdisciplinar y en diversas áreas de funcionamiento de estos menores, pues se hace necesario un seguimiento de cómo interactúan tanto con otros jóvenes, como con sus educadores, compañeros de estudios.

Por otro lado, algunos de los menores ingresados en los centros están siendo tachados de conflictivos o violentos, cuando su único problema es la situación de angustia que padecen por las experiencias vividas con anterioridad y por la incertidumbre de futuro.

Un abordaje psicológico desde los primeros momentos de la intervención en el centro de protección ayudaría a los menores y contribuiría, sin duda, a mejorar el clima de convivencia.

d) Celeridad en la formalización de la tutela y desamparo. El sustancial incremento del número de menores en los centros no ha ido acompasado de un aumento de efectivos de personal tanto para los recursos residenciales como para las unidades tutelares de la Entidad pública.

El personal de los centros ha visto aumentado exponencialmente su trabajo sin apoyos complementario a su labor. Su pericia ha permitido que los menores hayan sido atendidos, si bien, los profesionales nos han hecho llegar su preocupación por cómo sus funciones han quedado relegadas a aspectos asistenciales (comida, aseo, etc.) siendo inexistente, o en el mejor de los casos relegadas a un segundo plano, sus funciones educativas.

Y lo mismo ocurre con el personal de las unidades tutelares. Los funcionarios se han visto obligados a asumir la tutela de un número desmesurado de menores de los que tienen poca o ninguna información, a la par que han de formalizar las declaraciones de desamparo sin ayuda complementaria, lo que está ocasionado demoras en su tramitación.

Conocemos, y los menores también, las consecuencias que estos retrasos pueden tener en la obtención del ansiado permiso de residencia. Es posible que algunos de estos chicos alcancen o hayan alcanzado la mayoría de edad sin que se les haya formalizado la declaración de desamparo y asumido la tutela y, por consiguiente, viendo ralentizados cuando no frustrados sus objetivos de conseguir la documentación y su regularización en España.

El Sistema de protección puede llegar a ser rechazado por el MENA si lo percibe como una traba que ralentiza la consecución de sus intereses. Paralelamente, la tutela fracasará de no dar a los chicos unas respuestas aceptables para sus necesidades específicas.

Hasta aquí hemos resaltado sólo algunos de los retos a los que se está enfrentando el Sistema de protección de menores ante el incremento de menores inmigrantes sin referentes familiares que han llegado, y lo continúan haciendo, a las costas andaluzas. Desde luego no son los únicos, ni mucho menos.

Un abordaje de todas estas cuestiones sería más propio de un informe especial que del objetivo de este capítulo de la presente Memoria que, recordemos, pretende poner de relieve e incidir en determinados aspectos del fenómeno de los MENA en nuestra Comunidad Autónoma.

7. ANEXO ESTADÍSTICO

7.1. Relación de actuaciones de oficio

Queja 17/1836, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa al seguimiento sobre la atención a menores con trastornos de conducta y menores con problemas de conducta.

Queja 17/5073, dirigida al Ayuntamiento de Calañas (Huelva), relativa a la situación de riesgo de cuatro hermanos de la Zarza (Calañas) tras el suicidio de su madre y pareja.

Queja 17/6609, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Jaén, relativa a un adolescente tutelado por la Junta de Andalucía al no se le facilita los contactos con sus hermanas biológicas.