

*y solicitando una solución al problema (en este caso, solicito un semáforo para regularizar el tráfico de la zona) ya que somos vecinos del bloque que hay enfrente, y a parte de tener que mediar en los accidentes cuando han sucedido (socorrer y avisar) creo que nuestra integridad física también corre peligro". (queja 17/5701).*

En este caso, salvo que con arreglo a los informes técnicos resulte que el riesgo denunciado no se consideraba tal, sino que el accidente, o accidentes, son derivados de hechos puntuales y derivados de una falta de diligencia mínima por parte de conductores o peatones y no de una situación singular generadora de riesgo, lo cierto es que la situación suele resolverse, o al menos minorarse el problema, al adoptar todas o algunas de las medidas solicitadas: colocación de badenes, semáforos, vallas de protección, señales de limitación de la velocidad, refuerzo de la vigilancia, etc.

### 3.1.2.6. Derecho a la protección

#### 3.1.2.6.1. Protección de menores en situación especial vulnerabilidad

##### *a) Denuncias de riesgo en el entorno social y familiar de los menores*

Las competencias asignadas a esta institución del Defensor del Pueblo Andaluz como Defensor del Menor de Andalucía nos obligan a realizar actuaciones que van más allá de nuestra labor de supervisión de la actuación de las administraciones públicas de Andalucía. Es por ello que en aquellos supuestos

***Solicitamos la colaboración de las administraciones competentes para garantizar los derechos y bienestar de los menores en posible situación de riesgo***

en que cualquier persona nos traslada una denuncia relativa a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse algún menor, solicitamos la colaboración de las administraciones competentes para que emprendan las actuaciones que fuesen necesarias en garantía de sus derechos y bienestar.

En unos casos recibimos quejas de **familiares denunciando la situación de riesgo del menor** por el que sienten afecto (queja

17/6216 familiar denuncia que la madre maltrata tanto al padre como a los hijos; queja 17/1904 padre pide ayuda para su hija de 16 años, embarazada de su novio de 20; queja 17/1794 denuncia la situación de riesgo de la hija de su actual pareja, que vive con la madre).

En otros casos son los **propios menores**, normalmente adolescentes, los que **solicitan ayuda** ante la situación de riesgo en que se encuentran (queja 17/0308, adolescente con anorexia se queja de que la familia no la trata bien; queja 17/0060, niña de 13 años se queja de que el padre la deja sola en casa; queja 17/0504 chico de 16 años se queja de que la familia de la novia no lo trata bien).

La **ruptura de la convivencia** de pareja también provoca situaciones en la que desde cualquiera de las partes se solicita la intervención del Defensor para solventar el problema que les afecta (queja 17/3778 padres nos exponen que la madre, de la que están separados, no trata bien a sus hijos; queja 17/6434 denuncia que los problemas de drogodependencia de la madre afectan negativamente a sus hijos; queja 17/0330 madre denuncia inacción de las Administraciones ante la conducta de absentismo escolar de su hija, que reside con el padre).

Suele ser también frecuente que algún vecino, sensibilizado por la situación en que se encuentra algún menor, se dirija a nosotros solicitando que intervengamos (queja 17/5495 vecino denuncia que una niña de 10 años queda al cargo de su hermana discapacitada de 17; queja 17/1532, denuncia que inquilinos morosos tienen al hijo sin escolarizar; queja 17/3885, vecino denuncia que dos hermanos están en riesgo con sus padres, ambos alcohólicos; queja 17/6610, niño de 2 años llora continuamente y de forma desconsolada).

En ocasiones, la denuncia nos llega de forma anónima, lo cual hace que debamos extremar la prudencia en la derivación del caso a las administraciones públicas competentes (queja 17/6517, denuncia anónima relativa a una niña de seis años que pudiera encontrarse en situación de grave riesgo; queja 17/0846 denuncia anónima de la situación de riesgo de dos hermanos cuyos padres están separados; queja 17/0802, denuncia anónima del grave riesgo que corren cuatro hermanos que sufren graves carencias).

En todas estas quejas y en otras tantas de tenor similar nos interesamos por las actuaciones desarrolladas por los servicios sociales comunitarios en el propio medio, así como por las posibles intervenciones de otras administraciones, impulsando las actuaciones en curso y supervisando su acomodo a las previsiones normativas.

### *b) intervención de los Servicios Sociales ante situaciones de riesgo*

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

Se ha de destacar, en primer lugar, la aprobación en 2017 de **la nueva Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía**, que desarrolla las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de servicios sociales, entre las que se incluye la protección de menores y la promoción y protección de las familias y de la infancia.

La Ley recoge, en su artículo 28, funciones propias de los servicios sociales comunitarios como la coordinación con los servicios educativos para facilitar una atención integral a las personas menores de edad, de forma simultánea y continuada, y apoyar a sus familias. También el desarrollo de actuaciones de prevención, información y reinserción social en materia de menores, la detección de menores en situación de desprotección, la detección e intervención en casos de menores en situación de riesgo y, cuando sea necesario, el abordaje terapéutico en el propio medio, mediante un tratamiento específico e integrador que compense situaciones de riesgo de desprotección o permita la reunificación familiar en aquellos casos en los que haya sido necesaria la adopción de medidas de protección.

El artículo 42 de esta Ley regula las prestaciones garantizadas, que son aquellas cuyo reconocimiento tiene el carácter de **derecho subjetivo**, son exigibles y su provisión es obligatoria para las administraciones públicas.

Entre estas prestaciones garantizadas se incluye la **protección jurídica y social de las personas menores** de edad en situación de desamparo.

Determina el artículo 44.3 de la Ley que serán de responsabilidad pública y de gestión directa de la administración de la Comunidad Autónoma la adopción de medidas de internamiento no voluntario, los servicios de protección y adopción de menores, y todas aquellas medidas y actuaciones de los servicios sociales que supongan ejercicio de autoridad.

Por su parte, en el Catálogo de Prestaciones del Sistema Público de Servicios Sociales se determinarán las prestaciones que estarán exentas de aportación por parte de las personas usuarias, entre las que se encontrarán, en todo caso, las prestaciones de servicios de información, valoración, orientación, diagnóstico y asesoramiento, tanto en el nivel primario como en el especializado; la elaboración del proyecto de intervención social; protección de menores de edad en situación de riesgo o desamparo; protección jurídica y social de las personas con capacidad limitada y de menores en situación de desamparo.

La nueva regulación de los Servicios Sociales en Andalucía se ha de completar con las novedades introducidas por la Ley 26/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia. En lo que atañe a los servicios sociales comunitarios se ha de destacar su artículo 17, que **desarrolla de forma integral el concepto de riesgo en que pueda encontrarse una persona de menor de edad y el procedimiento para declarar dicha situación.**

La nueva regulación legal prevé que una vez detectada la situación de riesgo de algún menor, el proyecto de actuación para solventar las carencias o conductas inapropiadas con éste pueda ser consensuado con los progenitores u otros responsables legales, respondiendo así al principio de primar las soluciones consensuadas frente a las impuestas. En caso de que se nieguen a su suscripción o no colaboren posteriormente en el mismo, la Ley prevé que se declare la situación de riesgo del menor mediante una resolución administrativa, a fin de garantizarles la información de cómo deben actuar para evitar una ulterior declaración de desamparo.

*Nos encontramos con un nuevo hito procedimental en materia de protección de menores, hasta ahora no contemplado en la legislación autonómica andaluza, y no recogido en la nueva Ley de Servicios Sociales: la declaración de la situación de riesgo de algún menor*

Así pues, nos encontramos con un nuevo hito procedimental en materia de protección de menores, hasta ahora no contemplado en la legislación autonómica andaluza, y no recogido en la nueva Ley de servicios sociales, cual es resolución administrativa por la que se declara la situación de riesgo de algún menor.

Toda vez que la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia exclusiva en materia de protección de menores, queda

pendiente una actualización de la legislación autonómica que clarifique y adapte a nuestra singularidad esta declaración de riesgo, sus efectos e incardine estas actuaciones en las ulteriores actuaciones que se pudieran realizar en protección del menor, e implicaran la separación de éste de su entorno social y familiar.

La legislación autonómica andaluza deberá actualizarse para que clarifique y adapte a nuestra singularidad esta declaración de riesgo, sus efectos e incardine estas actuaciones en las ulteriores actuaciones que se pudieran realizar en protección del menor.

**Muchas otras han sido las actuaciones realizadas para supervisar las intervenciones de los servicios sociales comunitarios ante posibles situaciones de riesgo de los menores.**

*La legislación de Andalucía habrá de actualizarse para adaptarse a la nueva regulación de las declaraciones de situación de riesgo de los menores*

Destacamos, por su singularidad, la actuación realizada con los servicios sociales de Lucena (Córdoba) tras tener noticia de que una persona habría arrojado desde la ventana de su domicilio un perro a la calle, muriendo el animal tras la caída. La Policía procedió a la detención de

esta persona y lo condujo a Comisaría donde permaneció en prisión hasta ser puesto a disposición judicial y quedando en libertad con la acusación de un delito de maltrato animal y otro de violencia en el seno de la familia.

Nuestra intervención venía motivada por el hecho de que esta persona había enviudado y tenía a su cuidado a sus tres hijos, por lo que no parecía congruente que existiendo una acusación de maltrato en el seno de la familia, esta persona hubiera regresado a su domicilio y siguiera conviviendo con sus hijos, sobre los que no se habría adoptado ninguna medida de protección.

Tras recabar información de los servicios sociales municipales accedimos a detalles sobre la situación de riesgo en que se encontraban los menores. De forma sucinta fuimos informados sobre las actuaciones que al respecto venían realizando los servicios sociales comunitarios de Lucena, así como las anteriormente realizadas -durante tres años- por el equipo de tratamiento familiar.

Se trata de un caso complejo en tanto que a pesar de existir factores negativos de riesgo (familia monoparental tras el fallecimiento de la madre en 2013, consumo de alcohol por parte del padre, problemas de conducta de los menores) también existen otros factores positivos de protección tales como el apoyo de la familia extensa, el reconocimiento de problema por parte del padre y su compromiso por solucionarlo, así como la asunción de las indicaciones dadas por los servicios sociales.

Por todo ello, desde los servicios sociales comunitarios se estima que la problemática familiar aún podría ser reconducida en el propio medio, y que por tanto no resultaban necesarias medidas que implicaran la separación de la convivencia de los menores respecto del padre. Y esta conclusión también era asumida por el Ente Público de Protección, lo cual no obsta para que se estuviera realizando un seguimiento muy estrecho de la evolución familiar, por si resultaran necesarias medidas más contundentes en protección de los menores (queja 17/0864).

Destacamos también la actuación en la que analizamos un problema debatido en la comisión municipal de absentismo escolar de Burguillos, relacionado con la **justificación documental de las faltas de asistencia**

**a clase de los alumnos por motivos de salud.** La queja venía referida a la decisión adoptada por la sección de pediatría de la Unidad de Gestión Clínica (UGC) de Alcalá del Río, con efectos desde enero de 2015, de no facilitar a los padres justificantes médicos de la asistencia a consulta de sus hijos, como tampoco del alta médica que traería como consecuencia la obligación de los alumnos de reincorporarse a las actividades docentes.

En el debate celebrado en la comisión municipal de absentismo sobre esta cuestión los representantes de la Administración educativa plantean que esta decisión dificulta la detección de casos de absentismo escolar, ya que dichos justificantes disuaden a los padres de ocultar los verdaderos motivos de la falta de asistencia a clase, argumentando motivos de salud no reales. A lo expuesto los representantes de los servicios sociales municipales añaden que para la prevención del absentismo escolar su actuación es más efectiva cuando la conducta absentista ha sido detectada precozmente y ha motivado la intervención de los equipos de tratamiento familiar, evitando con ello situaciones de desprotección mucho más graves.

Tras dar traslado de la problemática a la dirección del distrito sanitario Sierra Norte, recibimos un informe que refería como una vez realizadas las averiguaciones oportunas se pudo constatar que a comienzos de 2015, tras venir observando las facultativas en pediatría de la UGC que algunos padres utilizaban los servicios sanitarios para justificar el absentismo escolar de sus hijos, sin que la causa fuese en realidad por enfermedad, decidieron plantear el caso a la trabajadora social de la UGC. Esta trabajadora social a su vez entregó a la dirección de los centros escolares de su ámbito de actuación un escrito en el que planteaba esta problemática y facilitaba su teléfono y correo corporativo para cualquier consulta que fuese necesaria desde los centros escolares sobre los menores atendidos en el dispositivo sanitario de pediatría o atención primaria. Este mismo escrito fue posteriormente notificado a los servicios sociales de Burguillos.

A partir de aquí se produce un desencuentro entre las trabajadoras sociales de los servicios sociales municipales y las facultativas en pediatría, argumentando aquellas la necesidad de que se siguiesen emitiendo

los justificantes de asistencia a consulta solicitados por los padres; y replicando éstas que no es responsabilidad de los profesionales sanitarios la justificación de las faltas puntuales de asistencia del alumnado, sin que ello fuera obstáculo para su colaboración en el control del absentismo escolar en aquellos casos que los servicios sociales consideraran de riesgo, pero sin tener la obligación de emitir un justificante de asistencia a consulta cada vez que un alumno faltara a clase alegando motivos de salud.

En este contexto formulamos una serie de recomendaciones tanto al distrito sanitario como al Ayuntamiento de Burguillos, para su consideración en la comisión municipal de absentismo escolar, sobre la base de la siguiente argumentación.

- 1º. No consideramos razonable que se exija de forma generalizada a todo el alumnado la aportación de justificantes médicos de la falta de asistencia a clase por motivos de salud, los cuales sólo deberían solicitarse para aquellos casos en que existiera algún indicio o sospecha de que la justificación aportada por los padres o tutores no responde a la realidad.
- 2º. Estimamos que la Administración sanitaria debe expedir documentos justificativos del estado de salud o de la mera asistencia a consulta médica en aquellos supuestos en que los soliciten los padres o tutores, ello con la finalidad de cumplir con la exigencia impuesta por el centro educativo.
- 3º. La Administración sanitaria y la educativa han de ser especialmente rigurosas en el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley Orgánica de Protección de Datos Personales respecto del tratamiento y cesión de los datos médicos contenidos en tales documentos.

Ambas Administraciones respondieron de forma favorable nuestra resolución, coincidiendo en que sólo deberían solicitarse justificantes para aquellos casos en que existiera algún indicio o sospecha de que la justificación aportada por los padres o tutores no respondía a la realidad ([queja 16/4127](#)).

Aludimos en este apartado también a la **intervención de los equipos de tratamiento familiar ante situaciones de riesgo (ETF)**. Estos Equipos son el principal instrumento de intervención de las Corporaciones locales con familias en situación de riesgo. Se trata de un servicio social especializado cuya intervención resulta clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando con ello actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen la separación de éstos de su entorno social y familiar.

*El trabajo de los Equipos de Tratamiento Familiar es clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen su separación del entorno social y familiar*

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

**Las reclamaciones de las familias pueden venir referidas bien al excesivo celo de los profesionales por supervisar su evolución, por la escasez o ineficacia de las ayudas que reciben, o bien por diferir de la valoración que se realiza de su situación,** tal como ocurre en la queja 17/4600 relativa a un ETF de la provincia de Jaén, cuyos informes de intervención fueron incluso remitidos al Juzgado que acordó el régimen de guarda y custodia de la menor, y régimen de visitas asignado al progenitor no custodio.

### *c) Menores en situación de dependencia*

En 2017, como en ejercicios anteriores, las cuestiones que se plantean en parte de **las quejas presentadas en relación con el Sistema de la Dependencia, cuyas personas afectadas han sido menores de**

**edad, no difieren de las que afectan a las personas mayores de edad dependientes**, siendo reiteradas las relativas a las dilaciones que se vienen produciendo, desde hace años, en las distintas fase del procedimiento y que afectan, tanto al reconocimiento inicial de la situación de dependencia y asignación de grado, como a la elaboración del Programa Individual de Atención (PIA), y la consiguiente demora en la resolución de concesión del recursos o prestación idónea al grado de dependencia reconocido.

Asimismo, han seguido cobrando este año, al igual que el año anterior, un especial protagonismo el retraso en la efectividad de acceso a las prestaciones del Sistema para las personas dependientes moderadas Grado I, que se produciría por imposición legal a partir del mes de julio del año 2015, viéndose también afectadas por esta situación las personas menores dependientes reconocidas con este Grado.

*Han cobrado protagonismo las quejas por el retraso en la efectividad de acceso a las prestaciones del Sistema para las personas dependientes moderadas Grado I, incluidas las menores de edad*

En las quejas por dilaciones excesivas y, en todo caso por encima de los seis meses de resolución previsto en la normativa aplicable, las más de las veces atañen al retraso en la elaboración de la propuesta de PIA o en su resolución, mediante la emisión del acto administrativo definitivo por el que se reconoce el derecho y la asignación del recurso correspondiente, si bien no se suelen presentar quejas por disconformidad con el recurso o prestación otorgados por cuanto que en el caso de los menores se suele conceder la Prestación Económica para Cuidados en el entorno familiar por personas cuidadoras no profesionales que es lo que usualmente prefieren sus progenitores y representantes legales.

A tales efectos, hemos de recordar la excepcionalidad con la que se contempla esta prestación en la normativa de aplicación para las personas menores de 18 años 21 años con discapacidad que se encuentren en etapa escolar.

En ocasiones, en este tipo de expedientes de queja por dilaciones o retrasos en la tramitación, se solucionan accediendo el organismo competente a las pretensiones de la persona interesada, tras la petición de informe por parte de esta Institución, sin embargo, las más de las veces este tipo de quejas dan lugar a una larga tramitación que han hecho necesaria la emisión de una resolución de la Defensoría sobre el fondo del asunto tras la constatación del largo tiempo que se tarda en resolver estas peticiones.

A este respecto, hemos de reseñar que en este ejercicio hemos concluido expedientes de queja que se iniciaron en años anteriores, 2015 y 2016, habiendo terminado todos ellos con la aceptación de la resolución formulada en su día a la Delegación Territorial competente, tal es el caso de la [queja 15/5473](#) y [queja 16/5653](#), entre otras.

Como ejemplos de las quejas sobre el retraso en la efectividad de las prestaciones para las personas dependientes moderadas Grado I, tenemos la [queja 15/5381](#), queja 17/0747 y queja 17/1513.

En las memorias anuales de pasados ejercicios, en concreto de 2015 y 2016, nos ocupamos de diversas cuestiones en relación **a personas menores discapacitadas que disfrutaban de escolarización en residencia escolar y que tenían reconocida al propio tiempo su situación de dependencia**, tales como el de la compatibilidad de prestaciones durante la minoría de edad y el pase a seguir recibéndolas mediante la revisión del PIA a través del sistema de la dependencia en lugar de por la vía escolar, al pasar a la edad adulta.

Al respecto, hemos de decir que en el presente ejercicio han dejado de recibirse quejas sobre esta temática, siendo curioso en relación a estas cuestiones el asunto planteado, en el que la persona compareciente exponía que su hijo de 14 años de edad, padecía encefalopatía y linfopenia, autismo severo y sordera profunda, presentando un comportamiento agresivo y violento que manifestaba hacia sí mismo y hacia quienes convivían con él, poniendo en peligro la integridad física propia y ajena.

El menor de edad se encontraba escolarizado residiendo fuera de casa de lunes a viernes, no obstante lo cual, la permanencia en el domicilio familiar los fines de semana, donde el afectado residía con su madre y con sus abuelos maternos, se había vuelto inviable, debido al riesgo que sus ataques suponían, habiendo causado lesiones importantes a sus allegados.

Esta situación obedecía, en parte, a la hiperactividad del menor, que acrecentaba su violencia al encontrarse en un lugar más cerrado y pequeño como es el domicilio familiar, rechazando la permanencia en el mismo y el contacto con su familia.

La madre del menor afirmaba que su situación era de verdadero riesgo, que se veían obligados a visitar los servicios de urgencia frecuentemente y que, la mayor envergadura de su hijo, la hacía temer una consecuencia irreversible, ya que no se veía capaz de contener los impulsos violentos de aquél. Razón por la cual consideraba necesario, que a pesar de la edad de su hijo, con una gran dependencia reconocida, se determinase como recurso adecuado en su caso específico, el de Servicio de atención residencial, en un centro como el que sugería (en el que el menor ya pasaba el verano), al tratarse el de su hijo de un caso excepcional, en el que por encima de la edad, a su juicio, había de atenderse a la necesidad.

En este caso, no era posible el recurso de atención residencial en el centro que proponía la madre ya que sólo estaba previsto a través del sistema de la dependencia para los adultos, pues las necesidades educativas especiales de las personas menores corren a cargo de la Consejería de Educación. Tras diversos servicios concedidos, finalmente se le asignó la prestación económica para cuidados en el entorno familiar (PECEF) como prestación más adecuada a la situación de su hijo (queja 15/3442).

Finalmente, como ejemplo de otra de las situaciones de las que nos hemos venido ocupando en esta Defensoría con ocasión de las disfunciones en el sistema a causa del traslado de expedientes de esta naturaleza entre Comunidades Autónomas, citamos la queja afectante a una persona menor de edad que, tras su traslado de residencia y expediente, en abril de 2015 la región de Murcia cesó en el abono de la prestación, al haber traslado

el expediente a la Comunidad andaluza. En Andalucía, por su parte, se le informó que en septiembre de 2015 ya contaban con el expediente, si bien, le explicaron que había muchos atrasos y que no podían hacer nada.

Tras [Resolución](#) formulada por esta Defensoría se llevó a cabo la revisión del PIA por traslado de Comunidad Autónoma, siendo [aceptada](#) la misma, concediéndosele la Prestación Económica para cuidados en el entorno familiar tal como anteriormente venía percibiendo.

De esta cuestión nos ocupamos con carácter general en una actuación de oficio, [queja 16/2178](#), de la que dimos cuenta en nuestro [informe anual de 2016](#) (queja 16/0750).

Por otra parte, como en años anteriores son reiteradas las quejas en las que se plantean problemáticas de índole general en relación a las personas con discapacidad pero, ahora ya, no relacionadas con el Sistema de la dependencia, sino con **la valoración y el reconocimiento formal de la discapacidad por los organismos competentes para ello**, los Centros de Valoración y Orientación (EVO) dependientes de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a las que no escapan las personas menores de edad directamente afectadas.

*Son frecuentes las quejas por dilaciones en el reconocimiento inicial del grado de discapacidad o en el asignado tras su revisión a instancia de parte y aquellas por disconformidad con el grado reconocido*

En este sentido, son frecuentes las quejas sobre las dilaciones o retrasos en el reconocimiento inicial del grado de discapacidad o en el asignado tras su revisión a instancia de parte. También suelen ser habituales las quejas en las que se manifiesta disconformidad con el grado reconocido, al considerar que no se ha asignado el adecuado a las patologías alegadas (queja 17/1502, queja 17/3034, queja 17/4995, entre otras).

En ocasiones, la tardanza o dilación injustificada en el procedimiento de reconocimiento puede ocasionar perjuicios para el ejercicio de otros derechos como es

el derecho a la educación. Tal es el caso que planteaba el interesado que nos decía que el 6 de septiembre de 2016 solicitó el reconocimiento de la discapacidad de su hijo y que tras varios intentos de solicitud de información sin resultado alguno, tras haber aportado una documentación que se le requirió, el día 23 de enero de 2017 recibió respuesta a su ulterior petición de información mediante la que le indicaban que su hijo todavía no tenía cita para ser valorado.

Por todo ello pedía nuestra ayuda, pues en marzo tenía que solicitarle plaza en centro de educación y precisaba tener reconocida la discapacidad y aportar el certificado.

Finalmente el menor fue valorado en febrero por el EVO aunque, bien entrado marzo, aún no habían recibido la documentación acreditativa, retraso que, según la información que recibió el interesado, el organismo alegaba que pudiera ser debido al servicio de correos (queja 17/0388).

#### *d) Menores posibles víctima de trata de seres humanos*

En 2017 han continuado llegando a las costas andaluzas, principalmente por Motril (Granada), Algeciras (Cádiz), Tarifa (Cádiz) y Almería, **mujeres sobre las que recaen indicios de víctima de trata de seres humanos que van acompañadas de sus hijos pero que carecen de documentación acreditativa del vínculo familiar.**

Se trata de un asunto ampliamente tratado por esta Institución, en su condición de Defensor del Menor, y sobre el que siempre hemos insistido en que el abordaje de este fenómeno ha de tener como guía el interés superior del menor. Todas las intervenciones de las distintas autoridades, entidades y organismos que intervienen en esta dura realidad deben ir dirigidas a proporcionar la máxima protección de niños y niñas.

*En 2017 han continuado llegando a las costas andaluzas mujeres sobre las que recaen indicios de víctima de trata acompañadas de menores con los que no pueden acreditar documentalmente el vínculo familiar*

*Todas las actuaciones de las distintas autoridades, entidades y organismos que intervienen en esta dura realidad deben ir dirigidas a proporcionar la máxima protección de los menores acompañantes a la víctima*

Uno de los principales hándicaps en estos casos es la inexistencia de documentación o, en su caso documentación veraz, que permita acreditar el vínculo de filiación entre madre e hijo o hija. Es lógico, por tanto, que las autoridades españolas no puedan dar por acreditado tal vínculo con las simples manifestaciones de las personas adultas que acompañan a los menores.

Para poder acreditar el vínculo, y sin perjuicio del seguimiento que se efectúe a los niños por la Entidad Pública protectora de menores, la Fiscalía General del Estado, en su dictamen 2/2012, sobre tratamiento a dar a menores extranjeros acompañados cuya filiación no resulta acreditada, faculta a dicha entidad a **ofrecer a la supuesta madre la realización voluntaria de las pruebas de ADN.**

Cuando el ofrecimiento es aceptado se inicia un procedimiento en el que intervienen varios organismos y cuya adecuada coordinación resulta esencial. La relación de parentesco entre madre e hijo debe ser declarada por la Fiscalía de Menores quien ha de ordenar la realización de las pruebas de ADN a ambas personas a través de los servicios científicos de la Policía Nacional.

Estas gestiones deben realizarse con la mayor celeridad posible para paliar el sufrimiento de las personas afectadas. Por un lado tenemos a la presunta madre que además de su situación de vulnerabilidad en su supuesta condición de víctima de trata, se ve obligada a separarse de sus hijos. Y por otro lado tenemos a los menores, que además de su situación de riesgo, son separados de sus madres y trasladados a un centro de protección de menores.

Es usual, además, que hasta tanto no lleguen los resultados de las pruebas, la Entidad Pública limite las visitas entre madres e hijos y sólo permita los contactos telefónicos entre ambos. Una práctica -la de la comunicación telefónica- que evidentemente carece de sentido cuando el hijo es un bebé.

En ocasiones se han producido demoras en la realización de las pruebas de ADN de manera singular cuando madre e hijo se encuentran en provincias distintas. No es infrecuente que el centro de protección de menores donde habitan los niños estén en provincias diferentes a la que se ubica el centro de ayuda humanitaria donde residen las madres y, en consecuencia, deba ponerse en marcha los mecanismos de coordinación entre varios organismo y autoridades de distintas provincias, complicando más si cabe la labor.

Pero esta complejidad añadida no puede justificar, en ningún caso, que la práctica de las pruebas de ADN se demoren más de dos meses como ha acontecido en algún caso que se ha resuelto satisfactoriamente tras la intervención de la Defensoría (queja 17/6524).

En otras ocasiones recibimos denuncias de ONG,s sobre **el modo en que se materializa la retirada del menor hasta tanto se efectúan las pruebas que acrediten el vínculo familiar entre madre e hijo**. También se cuestiona las demoras en establecer o autorizar los contactos entre ambos tras la separación, aunque sean telefónicos.

Se alega que las presuntas madres no reciben ninguna documentación acreditativa de los motivos de dicha retirada, recibiendo únicamente de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado una información verbal acerca de su condición de irregularidad en España como motivo de la retirada del menor, no constando en ningún documento las advertencias legales ni sus derechos como presunta madre del niño ni los recursos legales que se pueden ejercer para la recuperación.

Se cuestiona asimismo la lentitud del Servicio de Protección de menores en atender la solicitud de ejercer el derecho de visitas al menor, situación especialmente sensible cuando se trata de menores de corta edad.

Sin perjuicio de las intervenciones que, con carácter general, está realizando esta Institución en colaboración con el Defensor del Pueblo

*Se denuncia que a las presuntas madres no se les informa del motivo de la retirada de los menores y sólo se les advierte de su condición de irregularidad en España*

de España en la atención a menores acompañados de mujeres posibles víctimas de trata, las casos concretos que se nos plantean suelen encontrar una solución favorable tras nuestra intervención (queja 17/4227).

*En 2017 se han tramitado quejas de chicos -aparentemente menores de edad pero sin documentación fiable que lo acredite- que presentan indicadores de víctimas de trata de seres humanos*

Las protagonistas de las intervenciones realizadas referentes a posibles víctimas de trata han sido mayoritariamente mujeres, muchas de ellas menores de edad. No obstante, desde finales del año 2106, según datos de algunas ONG,s que trabajan en territorio andaluz, algunos chicos, **muchos de ellos aparentemente menores de edad pero sin documentación fiable que lo acredite, presentan una serie de indicadores que plantean la posibilidad de que puedan estar siendo víctimas de trata de seres humanos.**

Suelen ser chicos de apariencia muy joven, huérfanos o procedentes de familias monoparentales, sin recursos económicos ni formación; presentan un discurso aprendido de que han venido a jugar al fútbol y que bajo dicho pretexto diversas personas los han tenido a su cargo, aparentemente sin coste alguno según manifiestan, en Marruecos pagándoles el pasaje en patera.

También son indicadores el hecho de que acceden a territorio español irregularmente, generalmente por Ceuta, o bien por patera y carecen de documentación que acrediten edad, identidad o nacionalidad; suelen provenir del África francófona (Guinea Conakry, Costa de Marfil, Senegal). Del mismo modo carecen de recursos económicos, sin embargo plantean la necesidad de salir del dispositivo de ayuda humanitaria de manera inmediata.

A pesar de estos indicios comunes la casuística y el destino de estos chicos son muy diversos.

Algunos disponen de pasaporte emitido por país de origen pero esta documentación es declarada inválida o no auténtica. Tras las pruebas oseométricas que apuntan a su mayoría de edad y tras emitir el fiscal el

decreto declarando formalmente tal mayoría, se les abre expediente de expulsión y diligencias penales por falsificación de documentación. Otros presuntos menores plantean problemáticas susceptibles de protección internacional.

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.

*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*

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.

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 instruyó 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](#)).

### *e) Menores inmigrantes*

**El incremento de la llegada de menores extranjeros no acompañados a Andalucía durante 2017** es uno de los aspectos más relevantes en asuntos de menores.

No se trata de un fenómeno nuevo para nuestra Comunidad Autónoma. Andalucía tiene una dilatada experiencia en la atención y protección de menores que llegan a sus costas sin la compañía de una persona adulta que los proteja.

*El incremento de la llegada de menores extranjeros no acompañados a Andalucía durante 2017 es uno de los aspectos más relevantes en asuntos de menores*

La ubicación en un lugar estratégico para el acceso a Europa de personas procedentes del continente africano ha determinado que sus costas y puertos se conviertan en zonas de llegada para una gran parte de personas, entre las que se incluyen menores de edad a las que se ha de proteger.

No contamos con datos oficiales sobre el número exacto de menores que han entrado por Andalucía en 2017, pero hemos podido conocer que el Sistema de protección andaluz atendió hasta octubre de dicho ejercicio más de 2.500 personas que llegaron ese año, a los que hay que añadir los 703 que estaban siendo atendidos del año anterior.

*La saturación de los centros de protección, a pesar de los esfuerzos de la Administración y de la pericia de los profesionales que trabajan en los recursos, genera carencias en las garantías de los derechos básicos de los menores*

En respuesta a este fenómeno, la Administración ha puesto en marcha unos dispositivos de emergencia mientras se posibilita la derivación de los menores a la red de recursos residenciales normalizados o se crean nuevos por los procedimientos legalmente establecidos. Fruto de esta decisión se crearon 100 nuevas plazas con carácter provisional gestionadas por entidades privadas y repartidas entre las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Sin embargo, la llegada incesante de menores durante los meses siguientes al verano pronto hizo que las medidas de emergencia descritas fueran insuficientes y se tuvieron que ir adoptando nuevas decisiones a la vez que se demora la derivación de los menores a recursos normalizados.

Ello ha supuesto la **saturación de los centros de protección**, especialmente los 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 ha sido proclamado por la Administración autonómica, por las organizaciones no gubernamentales y comprobado por esta Defensoría.

Tampoco podemos olvidar la merma de las garantías laborales de quienes desarrollan su labor en los centros de protección que han visto duplicado y, en ocasiones puntuales triplicado, su trabajo sin apoyo compensatorio o extraordinario a su labor.

Desde que se inició el incremento inusitado de menores inmigrantes no acompañados a Andalucía, nuestra Defensoría, entre otras actuaciones, ha venido realizando un seguimiento de la respuesta inmediata que por el Ente Público se estaba ofreciendo para dar alojamiento y protección a dichos menores.

Nos desplazamos a comprobar in situ los alojamientos provisionales que se habilitaron en un camping ubicado en Tarifa (Cádiz), y hemos visitado diversos centros de la provincia de Cádiz que desarrollan programas de acogida inmediata de menores extranjeros. También nos hemos entrevistado con responsables políticos, con responsables de los centros, con sus trabajadores y con algunos de los menores que residen en los recursos.

Conocemos que, a pesar de que el número de menores ha ido fluctuando, lo usual es que los centros hayan mantenido como mínimo una ocupación del doble de las plazas previstas, incluso en algunos momentos la ocupación se ha cuadruplicado.

Hemos sido testigos del importante esfuerzo realizado por el personal de los centros, cuyos efectivos no se han incrementado en ningún caso, lo que les ha obligado con muchas limitaciones a hacer lo posible para que la estancia de los menores sea adecuada, pero se lamentan de que sus labores se limiten a aspectos asistenciales sin poder desempeñar, por falta de medios y tiempo, las tareas educativas que les corresponden.

***Demandamos una respuesta adecuada de la Administración para que la afluencia masiva de MENA a los centros no altere las garantías, la organización y el funcionamiento del sistema de protección, ni tampoco suponga una merma de los derechos laborales de los trabajadores***

Desde nuestra Institución vamos a seguir trabajando para demandar una respuesta adecuada por parte de la Administración que haga posible que la afluencia masiva de estos menores a los centros no altere las garantías, la organización y el funcionamiento del sistema de protección, ni tampoco suponga una merma de los derechos laborales de los trabajadores que prestan servicios en los recursos.

Somos muy conscientes que nos enfrentamos a un problema complejo porque si bien no podemos

permitir la saturación en la que se encuentran los centros de primera acogida, a pesar de los innegables esfuerzos que está realizando el Sistema de protección, tampoco podemos demandar que planifique la provisión de los recursos residenciales ante un fenómeno tan peculiar y complejo como el migratorio del que difícilmente podemos llegar pronosticar su alcance.

La solución, por tanto, en ningún caso puede estar en ampliar ilimitada e indefinidamente la capacidad de los centros de protección de menores de Andalucía.

***La UE, el Estado y las Comunidades Autónomas, de forma coordinada, han de abordar el asunto con garantías, teniendo presente que cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de los MENA***

El fenómeno que abordamos es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado Español, no es sólo una cuestión de nuestra comunidad autónoma. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos necesarios para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones

organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.

Estamos convencidos de que una intervención global en asuntos migratorios debe centrar su foco de atención también en los países de origen prestando la ayuda necesaria que ponga término a la imperiosa necesidad que tienen muchas personas, incluidas menores de edad, de salir de sus países en busca no sólo de un futuro mejor; simplemente en busca de un futuro.

Debemos evitar que los menores arriesguen sus vidas buscando un nuevo mundo en un trayecto aparentemente sin peligro que se ha cobrado ya muchas vidas, demasiadas (queja 17/3620, queja 17/6299 y queja 17/6668).

Por otro lado, destacamos un asunto que tuvo una importante repercusión social en 2017. Nos referimos a la decisión del Ministerio del Interior de habilitar **unas instalaciones previstas como uso penitenciario ubicadas en el municipio de Archidona (Málaga) para ser utilizadas como centro de internamiento de personas extranjeras.**

La decisión ha creado una ardua polémica en distintos ámbitos, si bien, una de las cuestiones que más alarma ha causado ha sido la posible existencia de personas menores de edad en las referidas instalaciones.

*Una intervención global en asuntos migratorios debe centrar su foco de atención también en los países de origen prestando la ayuda necesaria que ponga término a la imperiosa necesidad que tienen muchas personas de salir de sus países*

Este asunto estaba siendo abordado por la Defensoría del Pueblo de España, en su doble condición de Alto Comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura, con la que hemos mantenido contacto permanente sobre esta problemática conforme a las relaciones de coordinación y colaboración establecidas en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

Respecto a la posible existencia de personas menores de edad en las referidas instalaciones, tras la visita realizada por técnicos de la Institución estatal se pudo comprobar que existían dos personas, que aportaban documentación donde se haría constar su minoría de edad pero calificada por las autoridades como “poco fiable”, y a las que se les habían realizado pruebas oseométricas con resultado de mayoría de edad. En ambos supuestos, la documentación ha sido remitida a la Fiscalía a fin de que se pronuncie sobre estos dos casos teniendo en cuenta la discrepancia entre los documentos aportados y el resultado de las pruebas.

También en esta visita se detectó la existencia de un posible menor al que no se le había practicado prueba de determinación de la edad por lo que ésta se efectuó en el Hospital de Antequera (Málaga) previa autorización de la fiscalía, con resultado de minoría de edad. El chico fue dado de baja en el centro de internamiento de extranjeros provisional de Archidona y trasladado a un centro de protección.

Transcurridos varios días desde su ingreso algunos internos del centro de Archidona alegaron ser menores de edad, y tras someterse a las pruebas oseométricas algunos de fueron declarados menores y puestos a disposición del Servicio de protección de Andalucía. Para otros, en cambio, las pruebas practicadas dieron como resultado su mayoría por lo que debieron permanecer en el establecimiento hasta tanto se materializara su repatriación.

Sin perjuicio de la polémica y el debate social suscitado sobre la conveniencia de habilitar unas instalaciones concebidas inicialmente como centro penitenciario para acoger a personas extranjeras en situación ilegal, o sobre el modo en que se produjeron los ingresos, o incluso sobre el trato recibido por los internos; el asunto que abordamos pone de relieve una problemática ya recurrente que afecta a los menores extranjeros no acompañados: **la fiabilidad de las pruebas oseométricas para la determinación de la edad.**

Se trata de un asunto reiterado en el tiempo. Desde hace bastante se viene cuestionando en distintos ámbitos la rigurosidad de los resultados de una prueba que en el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía

queda reducida a una radiografía del hueso carpo de la mano izquierda que se realiza en algunos hospitales del Sistema sanitario público andaluz, y no siempre por especialistas en radiología.

La técnica señalada presenta grandes márgenes de error y ha sido objeto de crítica por un amplio sector de la comunidad científica, quien insiste en que cualquier estudio de determinación de la edad ha de tener presente la influencia de factores patológicos específicos, nutricionales, higiénicos-sanitarios y de actividad física.

*La comunidad científica ha cuestionado la rigurosidad de los resultados de las pruebas oseométricas para la determinación de la edad de los MENA por los grandes márgenes de error que presentan*

Por otro lado, el método de determinación de la edad que se practica en en Andalucía se aparta de las directrices establecidas por el Comité de los Derechos del Niño que ha señalado que las medidas para determinar la edad no sólo deben tener en cuenta el aspecto físico del individuo sino también su madurez psicológica.

Las fiabilidad y rigurosidad de las pruebas no es una cuestión baladí. Todo lo contrario. Se trata de una cuestión sumamente trascendente para la vida de las personas extranjeras ya que **con esta prueba se está decidiendo si los poderes públicos deben prestarles las atenciones y cuidados a las que tienen derecho como menores de edad o, por el contrario, han de ser tratadas como personas adultas extranjeras que se encuentran irregularmente en nuestro país** y han de ser repatriadas a sus países de orígenes, salvo que sean susceptibles de protección internacional.

En nuestra Defensoría estamos trabajando en la actualidad para interesar la colaboración de todos los agentes implicados y conseguir para estos menores sobre cuya edad existan dudas fundadas, que se les realicen de estudios y pruebas médicas de mayor fiabilidad que permitan fundamentar con rigor el dictamen médico, que se la base de la declaración de mayoría o minoría de edad por la Fiscalía de menores (*queja 17/6705*).

### *f) Menores con trastornos de conducta*

El conocimiento por parte de la ciudadanía de las actuaciones que esta Institución realiza como Defensor del Menor hace que en muchas ocasiones recibamos quejas de personas alertando del comportamiento incívico de algún menor, normalmente en edad adolescente, y como dicha conducta afecta no solo a otras personas sino también al propio menor, aparentemente atrapado en una espiral ascendente de comportamiento cada vez más dañino y que lo aboca a entornos marginales, llegando al extremo de ilícitos penales.

En esta situación no resulta extraño que sean los familiares directamente vinculados con el menor quienes nos soliciten **ayuda para que éste pueda beneficiarse de algún recurso socio-sanitario altamente especializado en el abordaje de problemas de comportamiento.**

Lo usual es que en ese momento ya hayan agotado todas las posibilidades, habiendo solicitado ayuda de los servicios sociales de zona, siendo derivados al equipo de tratamiento familiar; en lo relativo a salud mental acudieron al pediatra o médico de cabecera, equipo de salud mental de distrito y equipo de salud mental infanto juvenil, y en última instancia incluso solicitaron la intervención del Ente Público de Protección de Menores, para que asumiera la guarda y custodia del menor ante la imposibilidad de contener su conducta inadaptada (queja 17/0441, queja 17/3042, queja 17/2796, y queja 17/5776).

El Ente Público es consciente de este problema, que no solo afecta a menores cuyos familiares velan por ellos y actúan con diligencia dentro de sus posibilidades, sino que también afecta a menores cuya tutela ejerce la propia Administración, y por dicho motivo ha habilitado a algunos de los centros residenciales de que dispone para que ejecute de forma exclusiva un **programa especializado en el abordaje de trastornos del comportamiento.**

El contenido de este programa es similar, en cuanto a su faceta técnica, al que se realiza en los centros de internamiento para menores infractores, con la diferencia en este último caso que la intervención no se realiza de forma voluntaria sino obligatoriamente impuesta por un juzgado de menores, como medida reparadora del ilícito penal cometido.

En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros de protección de menores que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de comportamiento se ha de realizar conforme a las previsiones del Título II, Capítulo IV, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos fundamentales.

### 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 por tanto 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 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

*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*

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 trascendencia 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.

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.

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](#)).

***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***

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.

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

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.**

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.

*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*

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.

*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*

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.

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

**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.

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

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

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.

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*

#### 3.1.2.6.4. Protección frente al maltrato infantil

##### *a) Denuncias de maltrato a menores*

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

Cada supuesto que llega a nuestra oficina tiene su singularidad, a pesar de ello podemos reseñar cierta frecuencia de denuncias remitidas por **adolescentes denunciando el maltrato de que dicen ser víctimas en el seno familiar**. Así en la [queja 17/2859](#) una adolescente denuncia a su padre y a continuación se arrepiente y pide que no intervengamos, precisando que nos escribió cuando se encontraba alterada tras una discusión; en la [queja 17/4779](#) una adolescente denuncia que sus padres

la tratan desconsideradamente con insultos y vejaciones; en la queja 17/5192 una chica de 17 años denuncia que es víctima de maltrato por sus padres; y en la queja 17/5497 una adolescente nos remite la fotografía de una cicatriz compatible con la que produciría un cigarro.

Al igual que cuando relatamos nuestra intervención ante situaciones de riesgo, también en **los casos de ruptura de la relación de pareja se producen denuncias que en ocasiones llegan al extremo de relatar malos tratos físicos**. Así ocurre en la queja 17/5629 en la que un padre denuncia que su hijo es maltratado por su madre y su actual pareja; en la queja 17/3041 la madre denuncia que el padre maltrata psicológicamente a su hija cuando ejerce su derecho de visitas; en la queja 17/2720 un padre denuncia que su hija ha sido víctima de abusos por parte de la actual pareja de la madre; en la queja 17/0243 abuelos paternos denuncian que la madre maltrata a sus nietos y que los desarraiga de su familia.

*Las TIC ocupan un lugar destacado en casos de maltrato a menores, bien como fuente directa del maltrato, bien como cauce indispensable para su materialización posterior*

**Las nuevas tecnologías de la comunicación e información cada vez más ocupan un lugar destacado en casos de maltrato a menores**, bien como fuente directa del maltrato, bien como cauce indispensable para su materialización posterior. De este modo ocurre en la queja 17/5012 en la que una menor denunciaba el acoso que sufría por parte de una persona adulta en redes sociales; en la queja 17/6532 un adolescente denuncia que su ex pareja estaba siendo víctima de amenazas a través de redes sociales; en la queja 17/6424 se quejaba del vídeo que había recibido a través de una red social en el que se podía ver como un menor estaba siendo vejado y humillado.

Hemos de reseñar que las denuncias de maltrato van más allá del entorno familiar o de relaciones sociales del menor, pues en ocasiones el lugar en que este se produce puede ser muy variopinto. Así en la queja 17/2888 una madre denuncia que el monitor de natación de una piscina pública tiene un comportamiento vejatorio con su hija, de tres años; al igual que

en la queja 17/1519 en el que una madre denuncia el comportamiento maltratador de un monitor de natación con su hijo, obligándolo a realizar actividades para las que no está preparado y que traumatizan al menor; en la queja 17/0651 una adolescente se queja de que dos compañeras de internado tuvieron que abandonar el centro tras conocerse que habían mantenido relaciones sexuales con una persona adulta.

### *b) Protocolos de intervención por maltrato*

El principio de buena administración requiere a los profesionales que intervienen en cualquier procedimiento administrativo que su actuación sea ágil y eficaz, más aún si la intervención a la que nos referimos tiene como objeto preservar los derechos e integridad personal de un menor víctima de malos tratos.

Es por ello que el gobierno de la Junta de Andalucía, en coordinación con otras administraciones e instituciones públicas (Fiscalía, Poder Judicial y Corporaciones Locales) consensuó un protocolo de coordinación que habría de presidir las diferentes actuaciones en esta materia, cuyo texto íntegro fue publicado en el BOJA nº.39 de 26 de febrero de 2004.

Con posterioridad a dicho protocolo, la Junta de Andalucía aprobó el Decreto 3/2004, de 7 de enero, por el que se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía, del cual se ha de destacar la hoja de notificación de situaciones de maltrato infantil como elemento relevante de sistematización y normalización de la información sobre casos de maltrato, que a su vez activaría muchas de las medidas previstas en el mencionado protocolo de intervención.

La experiencia acumulada en tales intervenciones ha sido plasmada por la Dirección General de Infancia y Familias en diferentes documentos técnicos, tales como el Protocolo de derivación a los programas de evaluación y diagnóstico y tratamiento de abusos sexuales a menores en Andalucía, Guía de indicadores para la detección de casos de violencia sexual y pautas de actuación dirigidas a los Centros de Protección de Menores, o el Protocolo de la Comunidad Autónoma de Andalucía para las actuaciones y derivación al programa de evaluación, diagnóstico y tratamiento a menores víctimas de violencia sexual.

A lo expuesto se ha de añadir el avanzado estado de tramitación del proyecto de Decreto que vendrá a unificar las actuaciones de las Administraciones de Andalucía ante situaciones de riesgo y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía (SIMIA), que esperamos vendrá a afinar aún más los mecanismos de coordinación entre administraciones, solventando las carencias y disfunciones detectadas en la experiencia acumulada en el abordaje de estas situaciones.

*Continuamos recibiendo quejas en disconformidad con la intervención de las diferentes administraciones públicas en la prevención y reparación del daño asociado a episodios de maltrato*

Sea como fuere, en nuestra intervención como Defensor del Menor **no dejamos de recibir quejas en disconformidad con la intervención de las diferentes Administraciones Públicas en la prevención y reparación del daño asociado a episodios de maltrato.**

Por su peculiaridad referimos la situación de un bebé, de siete meses de edad, que ingresó en las urgencias de un hospital de Sevilla con graves lesiones en su cabeza compatibles con un posible maltrato (síndrome de niño zarandeado). Tras el ingreso hospitalario del niño la Policía procedió a la detención y puesta a disposición judicial de los padres, todo ello ante los indicios de que el menor pudiera haber sido objeto de malos tratos a consecuencia de los cuales sufrió las lesiones que a la postre motivaron el fatal desenlace.

Un dato muy significativo en este caso es la juventud de sus padres, de 18 y 19 años de edad, respectivamente, y los antecedentes conocidos de la situación de riesgo en que se encontraría el menor. Es así que la madre estuvo en prisión mientras estaba embarazada. Su hijo nació de forma prematura con sólo kilo y medio de peso, debiendo ser ingresado para recibir cuidados especiales en la unidad de neonatos. Tras recibir el alta hospitalaria, los padres ejercieron la guarda y custodia de su hijo pero sin cumplir con los controles programados de pediatría, y sin que, en apariencia, los servicios sociales efectuaran un seguimiento de su situación.

Una vez que el niño ingresó en el hospital, el Ente Público de Protección de Menores declaró su situación de desamparo, la cual no llegó a ejecutarse ante el fallecimiento del niño consecuencia de las graves lesiones que padecía (queja 17/3387).

También hubimos de intervenir tras conocer, por noticias publicadas en medios de comunicación, el caso de una niña, de 13 años de edad, víctima de abusos sexuales y explotación laboral. La menor ejercía la prostitución para mantener a su madre y hermano, de nueve años de edad; y de esta situación se aprovechaban individuos desaprensivos quienes habrían abusado sexualmente de la menor, e incluso algún comerciante que empleó a la menor en su establecimiento explotándola laboralmente.

Esta información fue posteriormente puntualizada por la Fiscalía Provincial de Almería refiriendo que la investigación hasta esos momentos realizada no arrojaba datos concluyentes sobre el ejercicio de la prostitución, ello sin perjuicio de que pudiera haber existido maltrato sexual e incluso explotación laboral.

Trascendió que la madre de la menor era inmigrante procedente de Rusia y que el padre de la niña había fallecido. Sin embargo el padre de su hermano sí tenía nacionalidad española, pero al parecer nunca se habría hecho cargo de él.

Al encontrarse en curso una investigación judicial para depurar las correspondientes responsabilidades penales, centramos nuestras actuaciones en la aparente inexistencia de control del estado de los menores por parte de los servicios sociales comunitarios y el Ente Público de Protección de Menores.

Sobre este particular recibimos un informe de la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Almería en el que se relataban las medidas que en esos momentos se habían acordado para salvaguardar a ambos menores, atendiendo sus necesidades. A continuación, tal como habíamos solicitado, se nos aportaron los antecedentes relativos a la situación familiar e intervenciones de los servicios sociales municipales o del Ente Público de Protección, que sucintamente se resumen en la apertura por parte de la Delegación Territorial de Granada de expedientes

de información previa referidos a la menor (expediente iniciado en abril de 2014) y su hermano (expediente iniciado en marzo de 2016) sin que tales expedientes hubieran podido concluir con el dictado de alguna medida de protección sobre ambos hermanos, todo ello a pesar de los indicios de desatención y posibles abusos, unido a la falta de colaboración de la madre con los servicios sociales en tales investigaciones.

Hemos de destacar que en 2014, tras ser derivado el caso al equipo de intervención en casos de abuso sexual (EICAS), este equipo hizo una recomendación técnica a la Fiscalía para que se adoptara alguna medida destinada a evitar el contacto entre la menor y su presunto agresor (pareja de la abuela) sin que se obtuviese respuesta; no obstante, la Fiscalía volvió a solicitar una evaluación de la menor, evaluación que no pudo realizarse ante la negativa de la madre y la abuela.

Tuvimos conocimiento de una segunda derivación, efectuada en abril de 2014, por parte del colegio en que se encontraba matriculada la menor y que tampoco dio lugar a evaluación por falta de autorización y consentimiento de la madre.

La tercera derivación se realiza en octubre de 2014, a petición del juzgado de instrucción, que seguidamente solicitó al servicio de prevención y apoyo a la familia que dejase sin efecto tal solicitud.

Y consta también una cuarta derivación, hecha en enero de 2015, a petición de otro juzgado de instrucción de Granada, que finalmente sí propició una valoración de la menor, aunque sin resultados concluyentes toda vez que no se detectó sintomatología clínica significativa que requiriese de atención especializada, considerando no obstante necesario un seguimiento de la situación familiar de la menor con el objeto de obtener respuesta a situaciones de especial vulnerabilidad.

Del análisis conjunto de la información que nos fue remitida, y visto el resultado del seguimiento efectuado a la menor, deducimos que se habían producido, al que antes hemos hecho alusión, de lo cual informamos a la Fiscalía solicitando su colaboración a fin de que evaluase aquellos aspectos susceptibles de mejora.

La Fiscalía nos remitió un completo informe de todas las actuaciones realizadas, precisando que en el caso confluyeron varios procedimientos, uno administrativo-civil referente a la situación de riesgo detectada; y dos procedimientos penales, uno de ellos sin posterior trascendencia pero del que se obtuvo la revelación de datos importantes del posible maltrato a la menor, y otro procedimiento penal seguido en el juzgado de instrucción para dilucidar un posible abuso sexual a la menor.

La intervención del Servicio de Protección de Menores estuvo condicionada por las dificultades de localización de la menor y su hermano, careciendo de ningún dato de ellos desde febrero de 2016 hasta que se produjeron los lamentables hechos relatados (queja 17/0702).

### 3.1.3. Derecho de menores en el Sistema de justicia Juvenil

Nuestro trabajo en este ámbito se ha centrado en supervisar las actuaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía en desarrollo de su competencia para la ejecución de las medidas acordadas por los Juzgados de Menores.

La Ley orgánica de responsabilidad penal del menor establece un elenco de medidas que podrá adoptar el juez de menores dirigida a la reeducación del menor infractor. De todas ellas **la medida de internamiento en un centro de reforma concita el mayor número de reclamaciones ante la Defensoría** si bien la casuística de su contenido es diversa.

Destacamos la progresiva disminución de quejas en la materia motivada, entre otras razones, por una progresiva disminución de la delincuencia juvenil y de las medidas impuestas por los jueces de menores de edad desde el año 2010, reduciéndose igualmente año a año el número de estos delitos más graves y de las medidas impuestas.

*Ha descendido el número de quejas por la progresiva disminución de la delincuencia juvenil y de las medidas impuestas por los jueces de menores desde 2010*