
3.1. Quejas

3.1.1. Datos cuantitativos

Durante el año 2017, en asuntos de menores, se ha tramitado un total de **1.467** expedientes de quejas, de los cuales **1.412** fueron instados por la ciudadanía y **55** se iniciaron de oficio promovidos por la Institución. Junto con estas actuaciones se han realizado otras **769** más procedentes de quejas iniciadas en años anteriores, por lo que el total de actuaciones de quejas realizadas en dicho ejercicio se eleva a **2.236**.

La actividad de la Institución durante 2017 en la promoción y defensa de los derechos de la infancia y adolescencia a través de la tramitación de las reclamaciones viene a ser similar, desde el punto de vista cuantitativo, con la desarrollada en el ejercicio anterior cuyo número se elevó a 2.385.

La trascendencia de la educación, y más concretamente del ejercicio del derecho constitucional a la **educación**, se continúa proyectando en el quehacer diario de nuestra Defensoría. El fenómeno educativo ha constituido una de las principales preocupaciones de la Institución, lo que

ha determinado que en el ejercicio al que se refiere este informe se hayan tramitado 574 quejas en este ámbito. Representan estos datos un total del 34 por 100 de toda la actividad anual.

Las cuestiones que versan sobre **asuntos de familia** también han adquirido un especial protagonismo. Se han tramitado 160 quejas en las que se abordan principalmente asuntos relativos a ruptura de la pareja y conflictos por la guarda y custodia de los hijos, o problemas con el reconocimiento de beneficios a las familias numerosas.

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

En este ámbito destacamos también las 61 reclamaciones donde se aborda la posible existencia de una **situación de riesgo** de algún menor.

3.1.2. Temática de las quejas

A continuación, describimos la actividad de la Institución en defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia durante 2017. Se reflejan en el relato las actuaciones emprendidas, a instancia de parte o de oficio, las respuestas de las administraciones interpeladas así como las resoluciones y decisiones adoptadas por la Defensoría en función de los derechos comprometidos.

3.1.2.1. Derecho a la salud

Muchos son los instrumentos normativos nacionales e internacionales que contienen disposiciones para la protección de los derechos de las personas menores de edad en el aspecto sanitario.

En nuestro ámbito autonómico cabe hacer mención de la Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y atención al menor (artículo 10), y el Decreto 246/2005, de 8 de noviembre, por el que se regula el ejercicio del

derecho de las personas menores de edad a recibir atención sanitaria en condiciones adaptadas a las necesidades propias de su edad y desarrollo y se crea el Consejo de Salud de las personas menores de edad.

En el marco de las actuaciones de prevención y promoción de la salud de los menores de edad destacamos, en primer lugar, la **administración de las vacunas**, cuya gestión viene discutiéndose en los últimos tiempos en algunos aspectos.

En el informe correspondiente al ejercicio de 2016 dimos cuenta de la problemática suscitada en relación con la vacuna de la tosferina, y apuntamos la que se iniciaba con respecto a la vacunación frente al neumococo, pues la decisión administrativa de incluirla en el calendario vacunal para los nacidos a partir del 1 de octubre de 2016 generó malestar entre quienes habían sido padres antes de esa fecha, y cumpliendo las recomendaciones de los pediatras de sus hijos, les procuraron las dosis correspondientes cuando conforme a dicho calendario procedía, haciendo frente necesariamente a su coste.

Los menores de edad tienen derecho a recibir una atención sanitaria adaptada a las necesidades propias de su edad y desarrollo

Conscientes de que la prestación se introduce en la cartera de servicios del sistema sanitario público en un determinado momento, algunos ciudadanos acudieron a esta Institución para solicitar que los menores que hubieran recibido alguna dosis de la manera antes descrita, pudieran recibir el resto de las que determina el calendario en sus momentos temporales oportunos, aún cuando hubieran nacido con anterioridad a la fecha señalada.

Entendían que de otra forma la Administración sanitaria estaría incurriendo en una actitud discriminatoria y vulneradora de los derechos de estos menores, que podían perfectamente ser vacunados en sus centros de salud de las dosis restantes, evitando así el sacrificio económico que la administración privada de la vacuna entraña, razón por la que muchos menores se habían visto desprotegidos.

Afortunadamente, la decisión inicial de vacunar exclusivamente a los niños nacidos a partir del 1 de octubre de 2016 resultó modificada, una vez que desde la Administración sanitaria se valoró la necesidad de alcanzar los niveles deseados de cobertura con el fin de procurar la protección indirecta de la población no vacunada, y a este fin se procedió a recomendar la vacunación de todos los niños/as nacidos desde el 1 de noviembre de 2016, la cual al parecer comenzó a llevarse a cabo a partir del 3 de abril de 2017.

Se apuntaba también en el informe recibido desde la Consejería de Salud, que se habían dirigido instrucciones a los centros sanitarios para la captación de los niños/as no vacunados nacidos a partir del 1 de noviembre de 2016, por lo que confiando en que así hubiera ocurrido en la mayoría de los casos, advertimos no obstante a los interesados de la posibilidad de solicitar, de lo contrario, la aplicación de las dosis que les faltaran.

Considerando por nuestra parte que se solucionaba el problema, concluimos nuestras actuaciones en el expediente, aunque lógicamente la medida referida no satisfizo a todos, puesto que el momento en que se adoptó y comenzó a aplicarse no impidió que algunos padres adquirieran privadamente las dosis que sus hijos necesitaban con posterioridad al 1 de octubre de 2016, y se sintieran castigados precisamente por su preocupación y responsabilidad en la protección de sus hijos, traducida en un importante esfuerzo económico que no fue resarcido.

Continuamos tramitando quejas por la ausencia de especialistas en pediatría en algunos centros de salud y consultorios

Con todo, las incidencias concretas en la administración de diferentes vacunas también fueron objeto de queja, principalmente por causa de desabastecimientos puntuales (queja 17/0763, queja 17/1392 y queja 17/4753).

Tradicionalmente incluimos en este apartado la reivindicación para la **dotación con especialistas en pediatría de centros de salud y consultorios** en múltiples localidades de nuestra geografía. La problemática por la escasez de estos profesionales,

y por tanto la dificultad para cubrir las plazas y llevar a cabo las sustituciones del personal, resulta bien conocida, lo que no obsta para que aquella se suscite, y los ciudadanos reclamen este derecho para sus hijos.

Sorprendentemente durante 2017 no hemos registrado ninguna queja sobre este asunto, aunque arrastrábamos la tramitación de algunas que se plantearon el año anterior, y que tras la recepción de los informes oportunos, se han visto finalizadas.

Así en la referida al centro de salud de La Carolina (Jaén), el informe administrativo viene a explicar las circunstancias que han incidido en las modificaciones producidas en el régimen de atención de pediatría en la localidad, a raíz de las situaciones de baja laboral de los profesionales que vienen desempeñando esta función.

Nos indican que una de las dos plazas de pediatría está desempeñada por un especialista en pediatría y otra por una especialista en medicina de familia, posibilidad que se ajusta a la legalidad en el caso de que no existan especialistas pediatras disponibles para acceder a aquellas.

Ciertamente los dos profesionales estuvieron de baja, coincidiendo ambos durante un período en torno al mes y medio, durante el cual no fueron sustituidos, aunque sus funciones se desempeñaron por otros pediatras que acudían de centros de salud próximos, y por los médicos de familia del centro de salud.

Con posterioridad a la reincorporación de su baja, el único pediatra en activo disfrutó de quince días de vacaciones, siendo cubierta la demanda asistencial igualmente por los médicos de familia del centro. Después se regularizó la situación y las consultas de pediatría vienen siendo desempeñadas con normalidad.

A tenor de lo expuesto, y aunque partimos de que la situación descrita no es la deseable, conscientes de la problemática a la que hemos aludido más arriba y teniendo en cuenta la temporalidad de la situación, determinamos la conclusión de actuaciones en este expediente, considerando que no se había producido vulneración de derechos (queja 16/4233).

Por lo que hace a la denuncia que se hacía respecto del consultorio de Almensilla (Sevilla), la Administración Sanitaria nos comenta que dicho dispositivo sanitario cuenta con una plaza de pediatría, a pesar de que la población pediátrica de la zona (740 niños/as) se aleja de la ratio establecida al efecto (1500 niños/as de 0-14 años).

Dicha plaza la desempeña un médico especialista en medicina familiar y comunitaria, por la falta de pediatras de la que venimos hablando, y a la vista del escaso cupo de pacientes adscritos, desempeña al mismo tiempo otras funciones, circunstancia que a nuestro modo de ver es la que determina el régimen de organización de su jornada (queja 16/6615).

En último término y por lo que se refiere a la solicitud de pediatra para el consultorio del barrio del Naranjo en Córdoba, se nos aportan diversos argumentos que penalizarían al traslado al mismo de uno de los cuatro pediatras que atienden en el centro de salud de referencia, a saber, que se anularía la oferta de tarde que está disponible en la actualidad, que los menores habrían de compartir espacios con los adultos, porque no hay superficie para ubicar una nueva consulta de pediatría, y que se quebraría el principio de trabajo en equipo.

***Hemos recibido
quejas por el déficit
de profesionales en el
ámbito de la atención
especializada a
menores***

Ahora bien, al margen de la atención primaria de la salud, sí hemos recibido **reclamaciones sobre déficit de profesionales en el ámbito de la atención especializada** que merecen ser destacados. Hemos recibido quejas por el déficit de profesionales en el ámbito de la atención especializada a menores.

Uno de ellos atañe a la falta de sustitución de una profesional tras su jubilación en un determinado centro hospitalario, generando demoras en las revisiones periódicas de pacientes afectados por enfermedades oncohematológicas, aunque la información ofrecida por aquel viene a justificar la falta de adecuación de la actividad a la planificación durante un determinado período de tiempo, afirmando que en la actualidad la situación se ha solventado (queja 17/1473).

Otros tantos expedientes han invocado el **cierre de la unidad de referencia de traumatología pediátrica del hospital Virgen del Rocío**, para denunciar el perjuicio ocasionado a la atención especializada de menores afectados por escoliosis de aparición precoz. Señalan los interesados que sus hijos han sido atendidos durante años por un equipo de pediatras especializados y formados en la aplicación en niños de las técnicas más vanguardistas y los tratamientos más innovadores existentes a nivel mundial, pero que a partir de julio del año pasado tuvieron conocimiento del desmantelamiento de la unidad por renuncia del equipo integrante de la misma sin que desde el SAS se evite y se justifique esta circunstancia alegando motivos de incompatibilidad entre el ejercicio de la profesión en el ámbito público y privado.

El informe que nos ha remitido el hospital reconoce la renuncia voluntaria del jefe de la sección de ortopedia infantil y de otros tres facultativos, por su deseo de dedicarse exclusivamente a la actividad privada, pero afirma que los profesionales de la misma son todos traumatólogos de formación que después se han especializado en el tratamiento de lesiones o malformaciones del niño, sin que la Unidad haya funcionado nunca de manera independiente respecto del resto del servicio de traumatología, de hecho en las intervenciones siempre están presentes dos traumatólogos, con participación de niños y adultos.

Se explica por otro lado que la unidad sigue considerándose centro de referencia a nivel nacional (CSUR) porque continúa reuniendo los requisitos para ello y que está pendiente de reevaluación porque ha transcurrido el período inicial de cinco años, y además se están rediseñando los criterios desde el Ministerio.

También se refleja en el informe la labor detallada de información que se ha llevado a cabo en relación con las familias afectadas y se nos da buena cuenta de las medidas adoptadas a nivel de personal, con mención de las incorporaciones habidas, orgánico y operativo (queja 17/4332).

La denuncia por falta de **UCI pediátrica en Huelva** suscitó una nueva petición de informe a fin de comprobar hasta qué punto se estaba dando cumplimiento a uno de los acuerdos alcanzados en el marco

de la problemática sanitaria que afecta a esta provincia. La noticia la conocimos por diversos medios de comunicación, que hablaban de una iniciativa dirigida a ampliar la cartera de servicios del centro, con el objeto de que algunos procedimientos diagnósticos y terapéuticos que venían exigiendo el desplazamiento a otras localidades, pudieran ahora llevarse a cabo en el mismo. Así se anunciaba la puesta en marcha de una nueva UCI pediátrica, a la que se añadía una unidad de cirugía pediátrica.

Por nuestra parte preguntamos cómo habría de quedar organizada la UCI, con cuántos puestos nuevos iba a contar, y qué nueva actividad iba a poder desarrollarse en el centro en relación con la atención sanitaria de los menores en edad pediátrica, de forma que mejorara su capacidad de resolución y evitara traslados innecesarios.

En este orden de cosas, se nos ha dicho que la UCI pediátrica del hospital Juan Ramón Jiménez de Huelva se encuadra en el modelo de unidades de tipo mixto, con atención a pacientes críticos tanto neonatos (entre 0 y 28 días) como pediátricos (mayores de 28 días). A este fin se configura con diez puestos, de los que tres son nuevos, y se destinan específicamente al grupo de los pacientes pediátricos. Además, se alude a la inversión en recursos humanos y materiales para poder llevar a cabo la cartera de servicios de cuidados paliativos pediátricos que se nos detalla, teniendo en cuenta que respecto de los procesos que no se incluyan en la misma, podrá estabilizarse a los pacientes con carácter previo a su traslado a los centros de referencia (queja 16/5612).

También hemos intervenido por la falta de previsión de **habitaciones individuales para los niños** en el proyecto de reforma del hospital materno-infantil de Granada. Hemos solicitado de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del SAS datos sobre la manera en que se ha producido la adaptación al Decreto 246/2005, de 8 de noviembre, en los hospitales que ya venían funcionando a su entrada en vigor, si las reformas han conducido a que en la actualidad las habitaciones destinadas a los menores de 14 años cuenten con una sola cama o con dos, con detalle del número de habitaciones, y si son dobles o simples, para todos los hospitales del Sistema sanitario público de Andalucía.

También preguntamos cómo se garantiza el descanso del acompañante de la persona menor de edad en las habitaciones, con indicación del tipo de mobiliario que se dedica a esta finalidad (sillones, camas) y específicamente si con este objeto se utiliza la cama sobrante en las habitaciones dobles; cómo se han diseñado las habitaciones del área de pediatría en los hospitales de nueva construcción tras el Decreto, qué porcentaje de ocupación han tenido las áreas de pediatría de los centros hospitalarios del sistema sanitario público de Andalucía en el ejercicio de 2016, y qué porcentaje de ingresos de menores de 14 años se ha llevado a cabo en habitaciones dobles con expresión del motivo que lo justifique, así como qué seguimiento de este asunto se ha llevado a cabo por el Consejo de Salud de las personas menores de edad.

El informe que hemos recibido ofrece una información muy completa, pero la reversión total de las estructuras hospitalarias de los centros de Granada al estado previo a la fusión, hace innecesario nuestro pronunciamiento, toda vez que está previsto que el espacio que iba a ocupar el nuevo hospital materno-infantil vuelva a su destino anterior, como centro de traumatología, lo que no obsta para que la información remitida pueda ser utilizada para planteamientos similares en el futuro (queja 16/2125).

Por otro lado, como actuación esencialmente destacada, con repercusión en la esfera de derechos de las personas menores de edad en el ámbito de la salud, queremos aludir en este epígrafe a la elaboración durante el pasado año de **un estudio específico destinado a investigar la medida del cumplimiento de los derechos que reconoce la norma andaluza que garantiza la dignidad de la persona en el proceso de muerte (Ley 2/2010, de 8 de abril).**

Con una metodología esencialmente cualitativa, con participación de todos los sectores implicados a través de diversas jornadas mantenidas con asociaciones de pacientes y familiares y cuidadores de enfermos terminales, profesionales del sector de los cuidados paliativos, y gestores de diversas áreas implicadas en la atención de aquellos; a lo que se han unido visitas, aportaciones por escrito, y respuestas a una pequeña encuesta que realizamos a través de nuestra web; hemos elaborado

el **Informe Especial denominado “Morir en Andalucía: Dignidad y Derechos”**, que tras su presentación en el Parlamento de Andalucía, puede consultarse en la [web del Defensor](#).

Con una perspectiva estrictamente jurídica, hemos tratado de analizar hasta qué punto en los procesos asistenciales de los pacientes que padecen enfermedades en fase avanzada con criterios de terminalidad, se vienen preservando los derechos a la información y al consentimiento informado, el rechazo del tratamiento y la retirada de una intervención, la realización de la declaración de voluntad vital anticipada, la recepción de cuidados paliativos integrales y elección del domicilio para recibirlos, el tratamiento del dolor, la administración de sedación paliativa, el acompañamiento y la salvaguarda de la intimidad y confidencialidad.

Y es que nuestra vertiente institucional como Defensor del Menor de Andalucía, nos ha llevado a no perder de vista al colectivo que se integra por las personas menores de edad a la hora de llevar a cabo esta tarea, al cual incluso le hemos dedicado, por lo que hace a algunos de los derechos evaluados, menciones específicas.

Hemos analizado en el informe “Morir en Andalucía. Dignidad y Derechos” el derecho a la información y al consentimiento informado: los menores deben ser escuchados siempre, y no solo a partir de los doce años.

Así, en cuanto al derecho a la información y al consentimiento informado, analizamos en dicho estudio la normativa de referencia (apartados 6 y 7 del artículo 9 de la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, tras la modificación operada por la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia, así como el artículo 11 de la ley 2/2010, de 8 de abril), con las diferencias que en este sentido se introducen, principalmente la persona menor de edad debe ser escuchada siempre, y no solo a partir de los doce años; mientras que **los que tengan 16 años o más, si deben ser sometidos a actuaciones de grave riesgo, será su representante legal el que en definitiva preste el consentimiento.**

Por lo demás, en cuanto se refiere a la situación de los pacientes menores de edad afectados por enfermedades avanzadas con criterios de terminalidad, hemos denunciado que existe una carencia generalizada de habilidades para adaptar la información a sus circunstancias, de forma que prácticamente se les obvia a este respecto, incluso en el caso de los mayores de 16 años, a menos que obstinadamente reclamen su recepción y siempre que sus padres no se opongan.

Existe una carencia generalizada de habilidades para adaptar la información a los menores que se encuentran en fase terminal

Las dificultades para la información y el consentimiento se acrecientan en este colectivo de pacientes, reproduciéndose de forma más acusada los déficits apreciados en el cumplimiento de estos derechos en el caso de pacientes adultos, por lo que las necesidades de acompañamiento y acogida para con los mismos y sus familiares son mucho mayores.

Por su parte la especificidad de la atención de cuidados paliativos a los niños y adolescentes se justifica por sí misma. El documento sobre **Cuidados Paliativos Pediátricos en el Sistema Nacional de Salud**: criterios de atención, determina con mucha claridad los aspectos que marcan dicha consideración específica:

1. Amplia variedad de enfermedades (neurológicas, metabólicas, cromosómicas, cardiológicas, respiratorias e infecciosas, oncológicas, complicaciones por prematuridad, trauma) y la duración impredecible de la enfermedad, perteneciendo muchas patologías al grupo de las denominadas raras y de carácter familiar; algunas sin diagnóstico.
2. Variabilidad en la edad de los pacientes, puesto que la atención comienza ya en la fase prenatal con el diagnóstico de enfermedades limitantes o de pronóstico letal, continúa en el periodo neonatal y se prolonga hasta adultos jóvenes, que por sus características clínicas (diagnóstico en la infancia, trayectoria clínica, e incluso peso o tamaño) requieren un enfoque pediátrico en su atención.

3. Reducido número comparado con los adultos, el número de casos pediátricos que requieren cuidados paliativos es mucho menor.
4. Disponibilidad limitada de fármacos específicos para los niños: casi todos los tratamientos farmacológicos disponibles están desarrollados, formulados y autorizados para su uso en adultos y raramente están disponibles en forma de suspensión (especialmente los tratamientos para el dolor con opioides de liberación prolongada) que sean fáciles de administrar a los niños pequeños.
5. Factores de desarrollo: los niños están en continuo desarrollo físico, emocional y cognitivo. Esto afecta cada aspecto de sus cuidados, desde la dosis de la medicación, a los métodos de comunicación, educación y apoyo.
6. Papel de la familia: El niño y la familia constituyen la unidad de atención. Los padres están profundamente involucrados como cuidadores y responsables en la toma de decisiones.
7. Un área de conocimiento relativamente nueva que, en pediatría, se ha hecho más patente por los avances tecnológicos que permiten prolongar la supervivencia de un mayor número de niños con patologías complejas que hasta hace poco los habrían conducido a un rápido deterioro y a la muerte.
8. Implicación emocional: cuando un niño está muriendo, puede resultar extremadamente difícil para los miembros de la familia y cuidadores aceptar el fracaso del tratamiento, la irreversibilidad de la enfermedad y la muerte.
9. Aflicción y duelo: después de la muerte de un niño, es más probable que el duelo sea grave, prolongado y, a menudo, complicado.
10. Cuestiones legales y éticas: los referentes legales son los padres o tutores del niño. A menudo no se respetan los derechos legales del niño, sus deseos y su participación a la hora de elegir. Puede haber conflictos entre la ética, la conducta profesional y la legislación, especialmente en lo que concierne a los niños.

11. Impacto social: es difícil para el niño y la familia mantener su papel en la sociedad a lo largo de la enfermedad (colegio, trabajo, ingresos).

El Plan Andaluz de Cuidados Paliativos establece como objetivo dentro de su línea de atención sanitaria el de abordar los cuidados paliativos en los niños y adolescentes tanto en patologías oncológicas como no oncológicas, atendiendo a sus características diferenciales o específicas.

Según señala el informe recibido de la Consejería de Salud sobre este asunto, la asistencia de cuidados paliativos de los niños y adolescentes está llamada a participar del mismo esquema de atención compartida que se prevé para los adultos con carácter general. Conforme al mismo, aquella implicaría la actuación de los recursos convencionales (pediatras de atención primaria y hospitales) conjuntamente con la de los recursos avanzados cuando su intervención se haga precisa atendiendo al criterio de complejidad.

Así se nos dice por la Administración que se viene actuando, aunque igualmente se reconoce que hay una escasa proporción de pacientes derivados para ser atendidos por los recursos avanzados y al mismo tiempo se apunta la existencia de tres unidades de cuidados paliativos pediátricos que sirven de refuerzo, las cuales se localizan en concreto en el hospital Materno-infantil de Málaga, el hospital Virgen del Rocío de Sevilla, y en el hospital Torrecárdenas de Almería.

El aludido informe puntualiza al respecto que la de Málaga está integrada por dos médicos y dos enfermeras, atendiendo los primeros en el hospital y el domicilio, y las segundas dedicadas por completo a la atención de cuidados paliativos de los menores en el domicilio. Se apunta el apoyo del servicio de salud mental infanto-juvenil.

Se indica también que la de Sevilla cuenta con dos médicos y una enfermera cuya misión es atender al paciente hospitalizado y en el domicilio cuya complejidad lo requiera, coordinándose en este último caso con los recursos avanzados de cuidados paliativos, y valiéndose del equipo de salud mental infanto-juvenil para la asistencia psicológica.

En último término se nos dice que la unidad de cuidados paliativos de Almería se encuentra en fase de proyecto avanzado.

Con este punto de partida nos preguntamos por la necesidad de que a este fin se constituyan recursos específicos y la manera en la que habrían de organizarse, así como la valoración de la atención que se viene dispensando en la actualidad a este colectivo y la opinión en torno a la posibilidad de que hoy en día puedan ser asistidos en el domicilio.

Para empezar, en la **Jornada celebrada con profesionales de los diferentes recursos implicados en la atención de cuidados paliativos** se llevaron a cabo algunas matizaciones sobre el régimen de funcionamiento antes puesto de manifiesto.

Por ejemplo en cuanto a la unidad del hospital Torrecárdenas (Almería) se dijo que hay un pediatra que atiende exclusivamente en el hospital, y respecto a las de Málaga y Sevilla que la atención domiciliaria se limita al horario que va desde las 8:00 hasta las 15:00, ciñéndose los desplazamientos en el primero solo a la capital malagueña, y aunque en el segundo se intenta extenderlos a toda la provincia, ciertamente se realizan con muchas limitaciones.

La coordinación con los equipos de salud mental infanto-juvenil para la atención psicológica se revela en la práctica inexistente. Y ni siquiera se habla de la presencia de trabajadores sociales, cuya participación se busca en los servicios ordinarios de los centros sanitarios o incluso los propios de las entidades locales.

En cuanto a los recursos convencionales, se puso de manifiesto que los pediatras de atención primaria no acuden a los domicilios y, de forma paralela a lo que ocurre con los médicos de familia para la atención de cuidados paliativos de los adultos, aquellos se ven sobrepasados con su habitual cartera de servicios (patología urgente, programa del niño sano, etc.) como para atender a niños que requieren alta intensidad de actuaciones.

La atención en el hospital se dificulta porque se concibe como un recurso de agudos y cada vez hay que dispensar atención a más niños crónicos

complejos. A resultas de la tecnificación sanitaria cada vez hay más supervivientes de enfermedades que antes provocaban ineludiblemente la muerte y que plantean muchas necesidades complejas de salud.

En concreto, el documento sobre Cuidados Paliativos Pediátricos en el Sistema Nacional de Salud que mencionamos más arriba distingue en esta modalidad de atención: enfermedades progresivas sin opciones curativas donde el tratamiento es paliativo desde el diagnóstico, situaciones que amenazan la vida para las cuales el tratamiento curativo puede ser viable pero también puede fracasar; enfermedades que requieren largos períodos de tratamiento intensivo dirigido a mantener la vida, pero donde todavía es posible la muerte prematura; y situaciones irreversibles, no progresivas, con grave discapacidad, que conllevan una extrema vulnerabilidad de padecer problemas de salud.

Por su parte, la atención en el domicilio de los pacientes paliativos pediátricos se esgrime como una prioridad ética y legal puesto que tienen derecho a decidir dónde recibir los cuidados y dónde quieren fallecer y para ello deben contar con los medios que se hagan precisos, aunando todos los esfuerzos para que sea posible en cualquier punto de nuestro territorio.

La atención en el domicilio de los pacientes paliativos pediátricos se esgrime como una prioridad ética y legal

Pero no puede decirse que los niños en la actualidad vengán siendo atendidos con los medios que precisan. La atención de cuidados paliativos a las personas menores de edad, fundamentalmente en el domicilio, plantea un problema de equidad mucho más acusado que en el caso de los adultos. El porcentaje de pacientes pediátricos que fallece en el hospital es significativamente elevado (hay quien lo cifra en el 80%), y la causa de este dato estadístico debe buscarse en la falta de seguridad que acompaña a la asistencia en el domicilio, puesto que los niños quieren estar en sus casas y los padres también, pero para eso deben sentirse apoyados y esto no se consigue si no se garantiza la atención continuada las 24 horas durante todo el año.

No todos los niños en fase terminal pueden ser asistidos por un recurso específico, pero éste debe existir como soporte a los profesionales de los recursos convencionales

En definitiva, por parte de nuestros consultores se reconoció la necesidad de organizar la atención sobre la base de un modelo compartido, principalmente por la dispersión geográfica de nuestra región, pero se criticó que se pretenda hacerlo con recursos de adultos o de primaria, considerando que este esquema organizativo se cae por la falta de formación, de tiempo, y de ganas. Parece existir acuerdo en cuanto a que no todos los niños con enfermedades incurables en fase avanzada pueden ser asistidos por un

recurso específico, pero en todo caso éste debe existir para que sirva de soporte a los profesionales de los recursos convencionales y sea a donde puedan llamar para consultar.

Tratar a un niño en fase terminal resulta muy duro también para el profesional, por lo que contar con un equipo de soporte que ofrezca respuestas se estima impagable

Además se puso de manifiesto que los profesionales de adultos presentan muchos reparos cuando tienen que tratar a un niño. De hecho, algunos de los integrantes de los equipos de soporte de cuidados paliativos que acudieron a nuestras jornadas nos contaron sus experiencias en este sentido y aunque habían intervenido en algunos casos cuando se habían visto obligados a hacerlo, expresaban un sentimiento de falta de capacidad para enfrentarse solos a esta tarea y reclamaban poder contar con

un equipo de apoyo, al que contactar para resolver las dudas e incluso poder llegar a realizar alguna visita domiciliaria conjunta. Tratar a un niño resulta muy duro también para el profesional, por lo que contar con un equipo de soporte que ofrezca respuestas se estima impagable.

La falta de estrategia específica para la atención de cuidados paliativos de niños y adolescentes ha llevado a la ciudadanía a movilizarse para su implantación y la apuesta por unidades peculiares, a semejanza de

las que existen en otras Comunidades Autónomas. Estas demandas han desembocado en la **aprobación unánime por el Parlamento de Andalucía de una proposición no de ley**, que incorpora los siguientes compromisos:

«1. *Asegurar y garantizar la continuidad asistencial de atención pediátrica específica de cuidados paliativos durante las 24 horas del día, los 365 días del año.*

2. *Desarrollar, en el marco de la actualización del Plan de Cuidados Paliativos de Andalucía, un modelo integrado de atención para toda la Comunidad Autónoma que, al igual que ya está establecido para los adultos, dé una cobertura completa, específica y de calidad en el caso de jóvenes, niños y niñas, sea cual sea la causa que determine esta situación (oncológica o no oncológica).*

3. *Crear, a la mayor brevedad, una red andaluza de cuidados paliativos pediátricos en los centros hospitalarios andaluces y en el hogar, que garantice el principio de equidad para todos los habitantes de nuestra Comunidad Autónoma:*

a) Dicha red incorporará, con la dimensión necesaria según la población de referencia y los casos estimados, unidades funcionales referentes en cuidados paliativos pediátricos, con profesionales que dispongan de formación avanzada en cuidados paliativos. Estos pediatras serán los referentes de la atención a los niños tanto en el hospital como en el propio domicilio. La atención en el domicilio la realizarán cuando la complejidad del caso lo requiera, a instancias del equipo de cuidados paliativos avanzados de la zona o de su pediatra de cabecera, y siempre que la familia lo solicite.

b) La red, que tendrá como centros de referencia los hospitales de las capitales y comarcales de todas las provincias, se pondrá en marcha en dos fases. En una primera fase, y en un plazo no superior a tres meses, se crearán dos unidades de cuidados paliativos pediátricos que cubrirán todas las necesidades durante las 24 horas, una en Sevilla, aprovechando la experiencia de los

paliativistas y pediatras de los hospitales Virgen del Rocío y Virgen Macarena, y otra en Málaga, donde el Materno Infantil del hospital Carlos Haya tiene ya una estructura que funciona durante parte del día. Y en una segunda fase se crearán o consolidarán nuevas unidades específicas en otras provincias, según las características geográficas y demográficas de Andalucía, y siguiendo el modelo de funcionamiento de Málaga y Sevilla.

4. Elaborar, a la mayor brevedad, un informe diagnóstico para conocer con exactitud el número y destino actual de los profesionales con conocimientos y experiencia en paliativos con menores en Andalucía y, teniendo en cuenta la situación real, desarrollar un programa de formación específico para los profesionales en el ejercicio de cuidados paliativos pediátricos y para el fomento de nuevos paliativistas pediátricos, con dos niveles de formación:

a) Formación básica-intermedia para los pediatras y profesionales que atienden al niño o a la niña y adolescente en atención primaria y hospitales.

b) Formación avanzada para los pediatras referentes de hospitales y recursos avanzados de cuidados paliativos. La formación teórica se completará con la práctica junto a quienes ya desarrollan su labor en paliativos pediátricos en Andalucía.

5. Impulsar y fomentar entre los profesionales médicos el compromiso personal y la vocación a la hora de atender el final de las vidas de los niños y niñas.

6. Garantizar la homogeneidad de la práctica de los profesionales de cuidados paliativos pediátricos y la necesaria coordinación entre todos los centros de la Red Andaluza de Cuidados Paliativos Pediátricos.»

En el desarrollo previsto de los cuidados paliativos pediátricos el informe de la Consejería de Salud afirma que está proyectada la designación de pediatras por hospital con formación avanzada en todas las provincias, así como pediatras referentes con formación avanzada que han de

coordinarse con los pediatras del hospital y atención primaria, así como con los equipos de soporte de cuidados paliativos, de tal manera que se dé una respuesta homogénea y equitativa a la población asistida.

Desde la Plataforma de Familias por los Cuidados Paliativos Pediátricos en Andalucía, sin embargo, se advierte que desde la aprobación de la iniciativa parlamentaria aludida ha transcurrido un tiempo prudencial y que, a pesar de haberse constituido una comisión de seguimiento de los aspectos incluidos en aquella, solo les consta la contratación de dos pediatras y una enfermera en el hospital Virgen del Rocío, sin que exista una hoja de ruta que fije objetivos a medio-largo plazo, desconociendo la implantación real en cada provincia, por lo que temen que el proceso se ralentice más de lo deseable:

“mucho nos tememos que la atención a domicilio siga siendo cuestión de suerte para unos pocos niños afortunados a los que algunos profesionales logren prestar sus servicios sacando tiempo fuera de su jornada laboral, mayoritariamente facultativos que no suelen estar formados ni familiarizados con los pequeños, aunque tengan experiencia con pacientes adultos”.

En último término solo nos queda resaltar que junto a los asuntos que específicamente tienen en cuenta la condición de menores de edad de los sujetos de la asistencia sanitaria, **existen otros muchos que reproducen problemas similares a los que se plantean respecto a los adultos**, aunque la edad de los afectados no deja de ser un aspecto que añade singularidad a la resolución de la cuestión.

En este punto nos encontramos también con demoras en intervenciones quirúrgicas que no tienen asociada garantía de plazo (queja 16/1195 y queja 16/6990), solicitud de derivación para ser atendidos en centros ajenos a los hospitales del Sistema Sanitario Público de Andalucía (queja 17/0645 y queja 16/6639), o acceso a determinadas prestaciones (financiación pública de mascarillas para acceso a medicamentos inhalados en la queja 17/2107), visado de receta de leche sin lactosa para su bebé (queja 17/5712), o reparación de silla de ruedas eléctrica para niña de nueve años (queja 17/6588).

3.1.2.2. Derecho a la educación

Respecto de las quejas presentadas en 2017 reseñamos que, tanto desde el punto cuantitativo como cualitativo, presentan escasas diferencias con la tendencia iniciada hace varios ejercicios.

No obstante, destacamos el **incremento** de intervenciones por lo que respecta al **primer ciclo** de las enseñanzas de **Educación Infantil**. Se ha aprobado una nueva normativa sobre este tipo de enseñanza con el propósito de favorecer la escolarización de estos menores. Entre sus novedades se encuentran un renovado sistema de ayudas dirigidas a las familias para fomentar la escolarización en este ciclo y un novedoso instrumento de adhesión de los centros privados que imparten estas enseñanzas al programa de ayudas.

Por otro lado, y como viene siendo habitual, se ha continuado con la tendencia ascendente respecto de las quejas que han tenido como protagonista a la educación especial. El incremento respecto del ejercicio anterior se cifra en el 12%.

a) Educación Infantil 0-3 años

La entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, ha supuesto una verdadera convulsión que no ha dejado indiferente a ninguno de los sectores que son sujetos partícipes en esta etapa educativa, repitiéndose las muestras de descontento por los profesionales del sector, sindicatos y familias, desde antes de su aprobación.

La primera crítica que recibió la nueva norma fue el haber sido elaborada sin consulta ni consenso de los principales afectados y, por tanto, imponiéndose unas nuevas condiciones que consideran perjudiciales desde el punto de vista económico.

La novedosa regulación establece un **nuevo modelo de gestión** de las escuelas de educación infantil de titularidad municipal y aquellos centros de educación infantil de titularidad privada, así como un nuevo sistema de financiación de los puestos escolares ofertados por

éstos, consecuencia del también renovado sistema de acceso de las familias a la bonificaciones en el coste de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar que se prestan en ellos.

El denominado Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, contenido en el Decreto-Ley señalado, establece un sistema de subvenciones directas a las familias a las que se accede a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, cuyo ámbito territorial es el de la comunidad autónoma, y cuya concesión está limitada por las disponibilidades presupuestaria de cada convocatoria, donde se recogerá también el plazo de presentación de solicitudes.

Se critica que el Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía, se haya aprobado sin consenso con el sector

En principio, se prevé una convocatoria ordinaria, coincidente en el tiempo con el procedimiento ordinario de escolarización para este ciclo y con el plazo de solicitud de reserva de plaza.

También existe la posibilidad de una segunda convocatoria extraordinaria para aquellos casos en los que el niño o la niña no hubiese alcanzado las 16 semanas de vida a 1 de septiembre y, por tanto, que no hubiera podido participar en la convocatoria ordinaria. Decir, no obstante, que han sido dos las convocatorias extraordinarias realizadas en el curso 2017/2018, una de ellas la inicialmente prevista para el mes de septiembre, y una segunda, convocada en enero de 2018.

Por su parte, cualquier escuela o centro específico de educación infantil que no sea de titularidad de la Junta de Andalucía podrá adherirse a este mismo Programa a través del procedimiento establecido en el Decreto-Ley señalado.

Tras la adhesión se convierten en entidades colaboradoras de la Agencia Pública Andaluza de Educación para la entrega y distribución de los fondos

públicos a las personas beneficiarias y para la gestión y colaboración en la gestión de las ayudas, por la que percibirán una compensación económica.

Se abandona, por lo tanto, el anterior sistema de convenios específicos con determinados centros, abriéndose el Programa a cualquiera que desee adherirse al mismo. Este nuevo sistema debería suponer un mayor número de plazas ofertadas a las que las familias pueden acceder.

En cuanto a las ayudas a las familias, éstas han aumentado los tramos de renta subvencionables y de porcentajes de bonificación, por lo que, también en principio, deberían ser más los niños que puedan beneficiarse de alguna de ellas.

Pero no todos son ventajas. Se critica que **este nuevo sistema discrimina a los centros adheridos frente a las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía**, introduciendo un importante factor de precariedad que pone en peligro la viabilidad del funcionamiento de los centros y la estabilidad laboral de los profesionales que trabajan en los mismos.

Esta crítica viene de la mano de las más importantes patronales, sindicatos mayoritarios y familias. Y su fundamento se encuentra en el hecho de la existencia de presupuestos diferenciados para las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y para el resto de escuelas y centros colaboradores, respectivamente.

Patronales, sindicatos mayoritarios y familias critican que el nuevo sistema de gestión del primer ciclo de educación infantil discrimina a los centros adheridos frente a las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía

Argumentan que si bien la cuantía de ambas partidas presupuestarias es idéntica (175.385.433 € para el ejercicio de 2017), en la actualidad son unas 800 las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía mientras que la cifra de las escuelas y centros adheridos se eleva a 1800. Esta diferencia determina que la media del gasto destinado a cada uno de los centros es muy inferior en el último caso respecto del primero. Haciendo un burdo cálculo, resultaría que

la media del gasto dedicado a cada uno de los centros sería de 219.231,80 € en el caso de las de titularidad de la Junta de Andalucía, y de 97.436,35 en el caso de los centros colaboradores.

También el acceso al sistema de ayudas para las familias es radicalmente diferente, puesto que mientras que aquellas que obtienen plaza en un centro público pueden ser beneficiarias de las bonificaciones en cualquier momento en el que se realice la matriculación del menor y se les calcula de manera automática (en función de la renta y el número de miembros de la unidad familiar); aquellas otras familias que obtienen la plaza en cualquiera de los centros colaboradores sólo pueden ser beneficiarias de las bonificaciones concurriendo a las respectivas convocatorias, en el plazo concreto establecido y supeditadas a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Se han producido circunstancias que teóricamente deberían haber ampliado el número de familias beneficiarias de las ayudas. Nos referimos al nuevo sistema de acceso, al aumento del presupuesto disponible, al incremento de los tramos de renta subvencionables y de los porcentaje de bonificación aplicables ya que antes eran cuatro y ahora nueve, en ambos casos, y a un cambio en cuanto a la renta per cápita ya que en el último curso la renta per cápita a partir de la cual podía bonificarse a una familia era de 14.910,28 € y ahora esta renta tiene que ser inferior a 10.437,19.

Sin embargo, estas circunstancias señaladas han resultado tener el resultado perverso.

Ciertamente aunque se ha incrementado el número de plazas ofertadas, a muchas familias en iguales circunstancias que en el curso anterior (principalmente aquellas de renta media), o bien no les ha correspondido ninguna bonificación, o ha sido sensiblemente inferior a la que anteriormente les había correspondido.

Según datos facilitados por los propios centros, puede hablarse de que esta incidencia ha afectado a un 40% de las familias, y que muchas de ellas han tenido que renunciar a la plaza, asegurando que, en al menos un 80% de los centros colaboradores, en el momento de la matriculación muchas de las plazas se quedaron vacantes.

Las bonificaciones por los servicios de atención socioeducativa han planteado el mayor número de quejas recibidas referidas a esta etapa educativa

El asunto de las bonificaciones ha planteado el mayor número de quejas recibidas referidas a esta etapa educativa, manifestando las personas interesadas no poder hacer frente a las cuotas que les han correspondido, puesto que en determinados casos, a igualdad de renta y número de miembros de la unidad familiar, se ha duplicado el coste de la plaza (queja 17/3643, queja 17/3782, queja 17/4131, queja 17/4181, queja 17/4203, queja 17/5019 y queja 17/5310, entre otras).

Tanto las patronales como las familias, han advertido de que esta situación está obligando a las familias a buscar otras alternativas, más económicas, que posibiliten la conciliación familiar y laboral, lo que supondrá que se mantengan o proliferen las conocidas ludotecas, asunto amplia y reiteradamente tratado por esta Institución en anteriores informes anuales.

Y no deben estar desencaminados quienes lo advierten ya que hemos conocido que la Administración educativa andaluza, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, ha enviado un escrito solicitando que por parte de los Ayuntamientos se extremen las labores de inspección y control de este tipo de negocios.

Otro importante problema derivado de la existencia de presupuestos diferenciados y del nuevo sistema de acceso a las ayudas, es el que afecta a los supuestos de gratuidad contemplados en el apartado 2 del artículo 33 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, en su redacción dada por la disposición final tercera del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, que venimos analizando.

Según dicha disposición final, «la prestación de los servicios de atención socioeducativa, comedor escolar y taller de juego será gratuita para el alumnado al que se refieren los artículos 36, 37 y 38, en los centros de titularidad de la Junta de Andalucía».

Recordemos que los supuestos de gratuidad establecidos en los artículos señalados son, respectivamente, los de las personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo; aquellos que sean víctima de violencia de género; o aquellos otros que sean víctimas de terrorismo.

Por lo tanto, si mal no entendemos a tenor de lo expresamente establecido en la disposición transcrita, para que estos niños y niñas puedan disfrutar de la gratuidad de los servicios que se citan y en cualquier momento que lo necesiten, se han de matricular necesariamente en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía.

Por el contrario, de hacerlo en un centro adherido al programa, para disfrutar de esta misma gratuidad, su matriculación se ha de producir obligatoriamente en un momento en el que esté abierto el plazo para concurrir a una convocatoria de ayudas, puesto que de lo contrario, al no haber disponible presupuesto específico para ellos, no hay posibilidad de financiar su plaza al 100%.

Según denuncian, una vez más, patronales y sindicatos, se están produciendo las circunstancias de que menores que se encuentran en alguna de las tres situaciones mencionadas (riesgo de exclusión social, víctima de violencia de género o víctima de terrorismo) están en lista de espera de las escuelas de educación infantil de la Junta de Andalucía porque no hay plazas, mientras que existen plazas vacantes en centros colaboradores a las que no pueden acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria.

De hecho, ésta viene siendo una reivindicación que se ha planteado y formulado en las distintas reuniones de la Mesa de Infantil que se han celebrado con la Dirección General de Planificación y Centros desde que se aprobara el nuevo sistema de ayudas, sin que hasta el momento se haya dado solución. Urge, por lo tanto, una respuesta inmediata precisamente porque se trata de menores que requieren un mayor grado de protección.

Sobre las distintas cuestiones que atañen a este ciclo educativo con las reformas introducidas, hemos abierto una investigación para analizar con

Alegan patronales y sindicatos que menores en riesgo de exclusión social, víctima de violencia de género o víctima de terrorismo están en lista de espera de las escuelas de educación infantil porque no hay plazas, mientras que existen plazas vacantes en centros colaboradores a las que no pueden acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria

toda profundidad los efectos y problemas derivados de la aplicación del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía (queja 17/6670).

Otro asunto que atañe a esta etapa educativa es la de la **revisión del precio del servicio de atención socio-educativa**, reivindicación que se viene planteando por el sector desde que en el curso 2008-2009 se estableciera en 209,16 €, ó 278,88 € si se incluye el comedor escolar, precios que no se han modificado desde entonces.

Ya en 2011 se había elaborado conjuntamente entre los centros de titularidad privada y la Consejería de Educación un informe en el que se concluía que el coste real de cada plaza era de 331 euros, frente a los 209 establecidos, lo que implicaba que los centros entonces conveniados soportaban en solitario la sensible diferencia.

En 2013 se firmó un acuerdo entre patronal y sindicatos con la misma Consejería para que, mientras la coyuntura económica no permitiera establecer un nuevo precio, los centros recibirían una cuantía compensatoria que no sería en ningún caso inferior a 1.000 € por línea, con carácter anual y que se abonaría en el mes de agosto.

Esta compensación se ha estado pagando hasta la entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, lo que ha provocado otro conflicto entre el sector y la Administración educativa.

Es cierto que la nueva regulación también contempla un sistema de compensación a los centros adheridos en su calidad de entidades

colaboradoras en la gestión de las ayudas, mediante la suscripción del correspondiente convenio con la Agencia Pública Andaluza de Educación, pero en ningún caso, entiende el sector, esta compensación ha de ligarse al sobrecoste que vienen asumiendo, ya que lo que compensa son los gastos derivados de la gestión de las ayudas a las familias.

Ello implica que el coste del servicio ahora establecido continúa por debajo del coste real, complicando aún más la cuestión el hecho de que el Decreto-ley establece la posibilidad de ofertar precios de hasta un 15% inferior al precio ahora establecido, fomentando una competitividad entre los centros que no todos podrán soportar, pudiendo ello provocar el cierre de algunos de estos recursos educativos.

b) Escolarización del alumnado

La agrupación o reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente continúa siendo el principal problema que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía.

Esta situación, la de que los hijos e hijas se encuentren matriculados en distintos centros docentes, indudablemente causa verdaderos quebraderos de cabeza a las familias, que se las han de ingeniar para poder dejar y recoger a sus hijos a la misma hora en lugares diferentes y alejados. Problema que se agrava cuando alguno de los centros no ofrece los servicios complementarios de aula matinal o comedor escolar.

La agrupación o reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente continúa siendo el principal problema que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía

Para solucionar el problema, los progenitores solicitan la autorización del aumento de la ratio, o bien una vacante producida tras la finalización del procedimiento ordinario de escolarización (queja 17/1667, queja 17/1944, queja 17/2956, queja 17/3151, queja 17/3323, queja 173436, queja 17/3607, queja 17/4729, queja 17/4730, queja 17/4778 y queja 17/4923).

En cuanto **al aumento de la ratio por unidad**, ya en varios de nuestros informes nos hemos referido a ella, haciendo constar la negativa de la Administración educativa a utilizar este sistema como medida para resolver el conflicto.

El Decreto 9/2017, de 31 de enero, por el que se modifica el Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato, ha modificado la redacción del artículo que se refiere al aumento de ratio dando con ello amparo legal al criterio que venía sustentando la Administración educativa.

La nueva normativa solo prevé el aumento de ratio por traslado de la familia, por adopción u otras medidas de protección, por violencia de género o acoso escolar

Con esta nueva modificación, la Administración educativa, en caso de ausencia de plazas vacantes, podrá autorizar un incremento de hasta un diez por ciento del número máximo de alumnos y alumnas por unidad escolar en los siguientes dos supuestos: por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres, tutores o guardadores; o por adopción o por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores.

Además de estos supuestos, manteniéndose en vigor la anterior redacción del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, también se permitirá la autorización del aumento de la ratio para garantizar la escolarización, a lo largo del curso, de aquellos niños o niñas que sean víctimas de violencia de género o víctimas de acoso escolar.

Fuera de estos concretos supuestos, por lo tanto, no cabe posibilidad alguna de autorizar la modificación del número máximo de alumnos y alumnas permitidos por unidad en cada uno de los niveles educativos.

La segunda vía por la que las familias afectadas pretenden reagrupar a sus hijos e hijas en el mismo centro docente es solicitando una **vacante cuando ésta se ha producido tras la finalización del procedimiento ordinario de escolarización**.

Venía existiendo la errónea creencia de que, tras haber finalizado este procedimiento ordinario, cualquier vacante que pudiera surgir podía ser ocupada, o bien por los alumnos y alumnas que no habían sido admitidos en el centro docente solicitado en el procedimiento ordinario de escolarización y por el orden en el que constaban en las listas de no admitidos (considerando que éstas mantenían su vigencia “sine die”), o lo que era peor, por cualquiera que pidiera la plaza en primer lugar, independientemente del lugar que ocupara en las listas de no admitidos.

En ambos casos se pretendía acceder a la plaza mediante la presentación del formulario para solicitar la escolarización en periodo extraordinario.

Dicho equívoco se producía, de manera indudable, por la deficiente redacción del artículo 54 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, dedicado a las «plazas vacantes tras la certificación de matrícula», y en el que, en definitiva, tan solo se aludía a la manera en la que el centro docente tenía que ofrecerlas a los alumnos y alumnas que permanecían en la lista de espera. Cabría interpretar, entonces, que a partir de ese momento, las vacantes que pudieran ir surgiendo podían ser objeto del mismo tratamiento.

Con el fin de clarificar en qué momento se concluye de manera definitiva el procedimiento ordinario, y el modo en el que se pueden cubrir las vacantes que surjan después, el Decreto 9/2017, de 31 de enero, señala que, si con posterioridad a la publicación de las plazas no ocupadas efectivamente por el alumnado que había sido admitido y que no ha formalizado la matrícula en el plazo correspondiente, y una vez finalizados los periodos de matriculación en ellas, se produjeran nuevas vacantes en el centro docente, sobre éstas no tendrá prioridad el alumnado que resultó no admitido, al haber finalizado el procedimiento ordinario, y las mismas podrán ser adjudicadas en el procedimiento extraordinario.

También este Decreto de 2017 especifica en qué momento concreto se ha de entender que comienza el procedimiento extraordinario de escolarización. Y comienza una vez finalizado el plazo de matrícula del alumnado que resultó no admitido en el centro solicitado como prioritario.

Así pues, teniendo en cuenta los artículos analizados se puede establecer con absoluta claridad que las vacantes surgidas tras la certificación de la matrícula que se ha de realizar en el mes de junio, tan solo pueden ser cubiertas por el procedimiento extraordinario de escolarización y, única y exclusivamente, en aquellos casos concretos en los que la escolarización extraordinaria se puede autorizar, esto es, traslado de domicilio forzoso de los padres, existencia de medidas de protección, violencia de género o violencia escolar.

Por lo tanto, aquellos progenitores que pretenden la reagrupación de sus hijos e hijas por esta vía, ven con enorme frustración que a pesar de quedar plazas vacantes en el centro en el que ya están escolarizados otros hermanos, no pueden de ninguna manera acceder a ellas, pudiendo ser, en muchos casos, que se queden vacantes durante todo el curso (queja 17/5533, queja 17/5902 y queja 17/6105).

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

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

Así ha acontecido con el Decreto 9/2017, de 31 de enero, estableciendo que en caso de solicitudes de admisión en el periodo extraordinario de escolarización de alumnos y alumnas que se encuentren bajo la tutela

o guarda de la Entidad Pública competente en materia de protección de menores o que procedan de adopción, tendrán prioridad en la admisión en el centro donde estén escolarizados los hijos e hijas de las personas guardadoras o de las familias adoptivas, si los hubiera, o, cuando no los haya, en el que corresponda al domicilio o al lugar de trabajo de alguno de sus padres, madres, tutores o guardadores y, en el caso de los centros docentes privados concertados, en las etapas sostenidas con fondos públicos.

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

Por último, referirnos a aquellos **supuestos en que la normativa sobre escolarización no ofrece respuesta a circunstancias especiales y excepcionales.**

Nos referimos, en primer lugar, a un asunto con amplia repercusión mediática. Se trata de una menor de 13 años que llevaba más de un año sin acudir al colegio por la gravedad de su enfermedad y por el agresivo y largo tratamiento que tuvo que recibir.

La vigente normativa sobre escolarización no ofrece respuesta a circunstancias especiales y excepcionales del alumnado o sus familias

La familia debió cambiar su domicilio desde la provincia de Almería a Málaga capital para encontrarse lo más cerca posible de su hospital de referencia. Posteriormente solicitó sendas plazas para ella y su hermana menor en un centro docente situado a cuatro minutos andando desde su domicilio, resultando que la más pequeña sí obtuvo plaza, pero no ella, que es la que más lo necesita.

Sus progenitores intentan por todos los medios que se entienda que la situación de su hija merece un tratamiento excepcional, permitiendo con ello la escolarización en el mismo centro que su hermana y una prima, pero siempre han obtenido como respuesta la ausencia de vacantes y que ocupaba el tercer lugar de la lista de no admitidos, por lo que otros solicitantes tendrían, en cualquier caso, prioridad para ser escolarizados.

Es cierto que desde el punto de vista de las normas que rigen el procedimiento de escolarización ordinario y extraordinario no existe posibilidad alguna de que se pueda atender esta solicitud y, por ello, no puede criticarse la actuación de la Administración educativa competente. Sin embargo, es igualmente cierto que se trata de unas circunstancias de tan excepcional naturaleza que debería tener amparo legal, porque siempre hemos de tener presente el interés superior de la menor, que difícilmente resulta compatible con la aplicación estricta de estas normas (queja 17/5200).

Asimismo, analizamos el caso de una menor que desde que era una bebé sufre mareos y vómitos cada vez que se desplaza en cualquier tipo de vehículo rodado, por muy corto que sea el trayecto, precisando para esta sintomatología que se le administre cierto medicamento con importantes efectos secundarios. Los médicos especialistas en digestivo que la han tratado desaconsejan el uso de dicho tipo de transporte siempre que sea posible.

Los vómitos que sufre a diario al tener que ser trasladada en coche desde su casa al centro docente le están provocando daños en el esófago y en los dientes por la acción de los ácidos estomacales. El pronóstico es que puede perder la dentadura y sufrir los mismos efectos que si padeciera una anorexia.

También la familia tuvo que cambiar de domicilio para no tener que usar el coche continuamente, pues vivían en un barrio alejado del centro de la ciudad, y solicitaron plaza para ella y un hermano menor en el colegio más cercano a su domicilio, resultando que fue admitido su hermano pero no ella. Desde entonces, concurre todos los años al procedimiento de escolarización, sin que hasta el momento haya conseguido la plaza que necesita junto con su hermano.

La Administración educativa actúa conforme a las normas de escolarización pero es evidente el daño que esta situación le puede causar a la menor en un futuro no tan lejano, por lo que se debería estudiar la posibilidad de poderle ofrecer una solución que pueda evitarlo (queja 17/2340).

Ambos casos están siendo objeto de análisis por parte de esta Institución, pretendiendo con ello determinarse, en aplicación del principio de actuación

en interés superior del menor, es posible establecer alguna previsión legal que los atienda, ya que por sus circunstancias particularmente son dignos de especial protección.

c) Instalaciones escolares

La ubicación geográfica de Andalucía y su complejidad morfológica determinan una amplia diversidad de climas en su territorio, pero en general puede hablarse de una marcada diferencia entre un invierno húmedo y suave, y un verano seco y caluroso.

En las últimas primaveras y veranos, en determinados puntos de nuestra comunidad autónoma, se han registrado temperaturas que han superado todos los registros conocidos. Así, expertos de la Red de Información Ambiental de Andalucía (REDIAM) no han dudado en señalar que, si bien no puede decirse que sea consecuencia del cambio climático global, sí apunta a ello, de modo que se están produciendo unas temperaturas que no existían hace 20 ó 30 años, las olas de calor son más intensas y frecuentes, y el verano se extiende.

En este contexto, año tras año, la comunidad educativa, en general, viene poniendo de manifiesto ante las administraciones competentes **la necesidad de instalar en los centros docentes sistemas de refrigeración o climatización para combatir las altas temperaturas que en muchos de los casos hacen insoportable la estancia en las aulas**, provocando malestar, indisposición y síntomas propios de la exposición a altas temperaturas, poniendo de este modo en riesgo la salud del alumnado y de los profesionales que prestan sus servicios en los colegios e institutos.

Además de lo señalado, hemos de tener presente la antigüedad de muchos de los edificios educativos, las características

La comunidad educativa demanda la instalación en los centros docentes de sistemas de refrigeración o climatización para combatir las altas temperaturas que en muchos casos hacen insoportable la estancia en las aulas

constructivas en cuanto al diseño y materiales de construcción de los mismos, su ubicación, sus diferentes titularidades, así como un largo etcétera que determinan una amplia heterogeneidad en las características físicas de la red de centros docentes andaluces y, por lo tanto, una igualmente heterogeneidad y diversidad en las medidas que se deben adoptar para paliar los efectos de esas altas temperaturas.

En la práctica totalidad de los casos conocidos por esta Institución a través de las quejas presentadas por la ciudadanía o promovidas de oficio que se han venido tramitando desde años atrás, la respuesta de la Administración educativa ha sido poner de manifiesto la ausencia de una normativa que obligue a la instalación de sistemas de refrigeración en los centros docentes -lo que no ocurre con los sistemas de calefacción-, siendo lo previsto únicamente la instalación de sistemas de renovación de aire.

Pues bien, el hecho de que la norma excluya la obligatoriedad de instalar esos sistemas con carácter general no significa su prohibición, antes al contrario.

La Administración educativa aduce que la norma excluye la obligatoriedad de instalar sistemas de climatización, pero ello no significa su prohibición, antes al contrario

Muestra de ello es que aunque en las Normas de diseño y constructivas para los edificios de uso docente actualmente vigentes, aprobadas por Orden de 24 de enero de 2003, no se contempla como obligación la instalación de sistemas de refrigeración, sí existen instrucciones específicas para el diseño de edificios de uso docente en el que se determinan aspectos de **mejora de la eficiencia energética** tanto en los edificios de nueva construcción como en los ya existentes.

Se trata, por tanto, de analizar las circunstancias concretas de cada centro docente y ofrecer soluciones que conjuguen su viabilidad desde el punto de vista de la eficiencia energética y presupuestaria, teniendo en cuenta que no siempre será necesario la incorporación de medidas activas,

sino que habrá casos en los que puedan implementarse mediante la incorporación de determinados elementos que ayuden a mantener los edificios educativos y escolares en niveles óptimos de temperaturas.

Por otra parte, la complejidad y volumen de actuaciones necesarias para lograr unos estándares mínimos en las soluciones que pudieran requerir la amplia red de centros docentes de Andalucía, requiere la imprescindible colaboración de otros organismos e instituciones públicas, y, en especial, de la Consejería de Empleo, Empresa y Comercio a través de la Estrategia Energética de Andalucía 2020.

El problema de la climatización de los colegios e institutos y su repercusión en el alumnado ha sido ampliamente abordado por nuestra Institución en una investigación de oficio iniciada en 2017.

La Administración educativa nos confirma que, a pesar de que el parque de centros educativos públicos se compone de más de 4.500 centros con unos 6.000 edificios, se trabaja continuamente en la mejora de las construcciones y en dar cumplimiento a la normativa estatal y a las directrices y exigencias derivadas de Directivas Europeas.

Para ello, la Agencia Pública Andaluza de Educación está analizando las oportunidades de mejora de la eficiencia energética en los edificios educativos a través del desarrollo de un amplio programa de actuaciones, como el Plan mejor escuela 2005-2010, el Plan de oportunidades laborales en Andalucía (Plan OLA y Plan Choque), el Plan de inversiones en infraestructuras educativas 2016-2017 y el actual Plan de inversiones en infraestructuras educativas 2017-2018.

Hay que analizar las circunstancias de cada colegio y ofrecer soluciones que conjuguen su viabilidad desde el punto de vista de la eficiencia energética y presupuestaria

Al mismo tiempo, se trabaja en la elaboración de un programa de rehabilitación energética de los centros escolares, dirigido a mejorar las condiciones de confort térmico y reducir los consumos energéticos para limitar su impacto medioambiental.

Ante esta necesidad, el 20 de junio de 2017, el Consejo de Gobierno anunció la puesta en marcha durante el verano de una serie de **acciones urgentes de mejora de la climatización** con el objeto de prevenir problemas de calor en el inicio del curso 2017-2018, así como impulsar un Programa de climatización sostenible y rehabilitación energética a medio y largo plazo.

Este último comprenderá el diagnóstico previo de la situación de los 4.500 centros escolares, así como la evaluación técnica y planificación de actuaciones específicas para las necesidades de cada edificio.

En cuanto a la necesidad de colaboración con otros organismos e instituciones a las que esta Institución apelaba, en agosto de 2017, las Consejerías de Educación y Empleo, Empresa y Comercio firmaron un protocolo de colaboración para realizar inversiones en materia de ahorro, eficiencia energética y desarrollo de energías renovables en los centros educativos de la Junta de Andalucía.

Así mismo, las inversiones que se realizarán en los colegios de titularidad municipal se llevarán a cabo a través de la línea de incentivos Construcción Sostenible, del Programa para el desarrollo energético sostenible de Andalucía.

Es necesario potenciar los esfuerzos para que los centros docentes andaluces proporcionen las condiciones que hagan posible el bienestar de las personas y el respeto al medioambiente

Se trata de un proyecto muy ambicioso y complejo desde el punto de vista técnico y presupuestario. Esperemos que se hagan todos los esfuerzos necesarios para que a medio y largo plazo se puedan ver cumplidos los objetivos marcados y los centros docentes andaluces proporcionen las condiciones que hagan posible el bienestar de las personas y el respeto al medioambiente (queja 17/2996).

Otras carencias y deficiencias de los centros educativos continúan siendo denunciadas ante la Defensoría. Padres y madres nos hacen partícipes de su malestar y preocupación por el mal estado de conservación de las infraestructuras escolares, circunstancia que puede llegar a afectar a la seguridad del alumnado.

Citamos como ejemplo la situación de un colegio sito en el municipio de El Ejido (Almería). No disponía de salida de emergencia o evacuación, y si la única puerta de acceso quedaba bloqueada, el alumnado quedaría atrapado dentro del edificio sin posibilidad alguna de salida. El colegio además tenía múltiples barreras arquitectónicas.

Es frecuente que padres y madres trasladen a la Defensoría su preocupación por el mal estado de conservación de las infraestructuras escolares

El problema fue tratado por los medios de comunicación tras las movilizaciones de las familias. Se insistía en la situación de riesgo que corrían diariamente los aproximadamente 500 niños y niñas que acudían al centro, por lo que se requería una solución inmediata, no entendiendo cómo unas obras que están presupuestadas por la Administración educativa en unos 70.000 € no se llevan a cabo cuando habían sido enormes las cantidades que se habían invertido en los otros centros docentes de la localidad.

La Delegación Territorial de Almería no consideraba necesario esta medida argumentando que el centro contaba ya con un plan de autoprotección o emergencias.

Esta respuesta nos pareció insuficiente porque el mencionado plan en ningún caso garantizaba la seguridad de sus ocupantes, puesto que carecía de vías de evacuación, que era precisamente lo que solicitaban con insistencia las familias. La cuestión era la de determinar cuándo se iban a realizar las obras necesarias para subsanar tan importante carencia. Y lo mismo en relación a las deficiencias en materia de eliminación de barreras arquitectónicas.

Por ello, dirigimos al ente territorial una recomendación de que se dieran las instrucciones oportunas en orden a la adopción de las medidas presupuestarias necesarias para que, de manera urgente, se procediera a programar y realizar las obras requeridas y, con ello, dotar al centro docente en cuestión de las salidas de emergencias y evacuación, así como para la eliminación de las barreras arquitectónicas existentes.

Esta recomendación ha sido aceptada ([queja 16/0585](#)).

Destacamos también las actuaciones relativas a la **conservación de los colegios cedidos por el Ministerio de Defensa a la Administración autonómica**.

Se trata de un asunto ya tratado por la Institución ante la discrepancia entre los ayuntamientos donde se ubican los colegios y la Consejería de Educación en torno a quién compete las labores de mantenimiento y conservación.

El problema encontró solución en todos los casos a excepción de aquellos inmuebles ubicados en el municipio de San Fernando (Cádiz), lo que ha motivado una actuación mediadora de la Defensoría.

El relato de esta intervención queda detallado en el capítulo 2 de este informe dedicado a la actividad mediadora (queja 17/0164).

d) Convivencia en los centros docentes

El informe especial elaborado por esta Institución titulado **Acoso Escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y Recuperación de las Víctimas**, presentado en marzo de 2017 en la Comisión de Educación del Parlamento de Andalucía, ha tenido una importante repercusión en todos los ámbitos educativos, así como en los distintos medios de comunicación social.

El informe «Acoso Escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y Recuperación de las Víctimas» ha tenido una importante repercusión en todos los ámbitos educativos, y en los medios de comunicación social

Este trabajo pretende una aproximación al acoso escolar y al ciberacoso desde la perspectiva de esta Institución, que ya a finales de la década de los 90 comenzó a interesarse por este fenómeno. El informe parte de una definición del acoso escolar, sus modalidades, causas y responsabilidades, así como se detiene en la aparición del ciberacoso o en la incidencia de este tipo de maltrato entre iguales en la comunidad autónoma de Andalucía.

Y si siempre que lo hemos hecho, con mayor razón ahora que hemos profundizado en este fenómeno, permanecemos atentos a un problema que, como decíamos en el propio informe, si bien su incidencia no se debe exagerar y crear con ello una injustificada alarma social, desde luego tampoco hay que restarle ni un ápice de importancia a un problema con efectos tan sumamente perjudiciales en la vida de muchos alumnos.

Las quejas siguen poniendo de manifiesto las distintas versiones que pueden producirse en el ámbito de la convivencia en los centros

Las quejas que hemos recibido durante el 2017 siguen poniendo de manifiesto las **distintas versiones que pueden producirse en el ámbito de la convivencia en los centros** según sean sus protagonistas compañeros y compañeras del centro o docentes (queja 17/0099, queja 17/0227, queja 17/0854, queja 17/1353, queja 17/1761, queja 17/2061, queja 17/3780, queja 17/3955, entre otras).

Pero si bien cualquier caso de acoso escolar o de violencia merece toda la atención, especial referencia queremos hacer a aquellos en los que uno de sus protagonistas se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad.

En nuestro informe constatamos que aunque algunos expertos en psicología manifiestan que no existe un perfil único de víctima, se evidencia que tienen mayores probabilidades de ser atacados por sus compañeros los alumnos y alumnas que de alguna manera son “diferentes” o que “se comportan de manera diferente”.

También se señalaba en el informe que, tras nuestras investigaciones, habíamos podido detectar ciertas reticencias en muchos centros docentes a reconocer la existencia de un caso de acoso, así como a aplicar el Protocolo sobre acoso escolar aprobado por la Orden de 20 de junio de 2011.

Se detectan reticencias de algunos centros docentes a reconocer el acoso y a aplicar el protocolo

Pues bien, todas estas reflexiones no han perdido vigencia a tenor de las quejas tramitadas en el presente ejercicio 2017.

Citemos un ejemplo. Los padres de una menor de 12 años, afectada por una discapacidad física, advirtieron que su hija venía sufriendo un episodio de acoso escolar, por lo que inmediatamente lo pusieron en conocimiento de la tutora.

La familia fue informada por los responsables del centro educativo de que, tras la correspondiente indagaciones, habían concluido que se trataba de un caso de acoso escolar protagonizado por cinco menores perfectamente identificados. El maltrato vendría produciéndose desde que comenzó el curso escolar.

Asimismo, se les informó de que se trataba de un hecho que la mayoría de los alumnos de las distintas clases de su mismo curso conocían y, se les aseguro, además, que se había puesto en marcha el protocolo correspondiente, adoptándose las medidas adecuadas dada la importancia de los hechos.

Posteriormente fueron informados desde el colegio que el asunto estaba cerrado, y que las medidas disciplinarias impuestas a los alumnos implicados habían consistido únicamente en obligarles a asistir durante unas horas, con el resto de la clase, al aula de convivencia para reflexionar sobre lo ocurrido.

Es a partir de ese momento, cuando los padres exigen al centro que se acredite todo lo actuado, cuando comienzan a producirse incoherencias en las informaciones que les facilita el centro, y que, en opinión de los afectados, intentaban ocultar las irregularidades cometidas, entre ellas las de no ser cierta la apertura del protocolo sobre acoso escolar.

Lo cierto es que tras nuestra intervención, el Servicio de inspección educativa advirtió determinadas irregularidades, entre ellas la naturaleza de las medidas disciplinarias impuestas a los agresores que no se acomodaban a las normas.

En este contexto, la Inspección requirió al centro docente a que adecuara sus procedimientos a su plan de centros y al Decreto 327/2003, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de

Educación Secundaria. Este requerimiento llevaba aparejada la advertencia de que no se volviera a proceder a sancionar una conducta gravemente contraria de forma irregular, esto es, como si se tratara de una infracción leve y que, además, en caso de duda sobre la posible existencia de un acoso entre compañeros, se proceda a la apertura del protocolo sobre acoso.

Lamentablemente, como viene aconteciendo en muchas ocasiones, la solución pasó por el traslado de la alumna a otro centro educativo a mitad del curso académico, viéndose sometida a un doble proceso de victimización (queja 17/2036).

e) Servicios Educativos complementarios

En el ámbito de los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares se ha producido durante 2017 unas modificaciones normativas que vienen a poner solución a algunos de los problemas que habían sido el motivo de muchas de las quejas.

El Decreto 6/2017, de 16 de enero, por el que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, así como el uso de las instalaciones de los centros docentes públicos de la Comunidad Autónoma de Andalucía fuera del horario escolar, extiende la garantía de estos servicios a aquellos supuestos en que quienes ostenten la guarda y custodia del alumno o alumna realicen una actividad laboral o profesional remunerada que justifique la imposibilidad de atenderlo en el horario establecido para la prestación del servicio.

Por tanto, con la nueva regulación la circunstancia de que ambos progenitores estén trabajando deja de ser ahora un criterio de prioridad a la hora de acceder a los servicios mencionados y pasa a ser una circunstancia que garantiza el disfrute de los mismos.

En 2017 se han introducido modificaciones en los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares que solucionan algunos problemas motivadores de quejas

La circunstancia de que ambos progenitores trabajen deja de ser un criterio de prioridad a la hora de acceder a los servicios complementarios y pasa a ser una circunstancia que garantiza el disfrute de los mismos

Por su parte, al referirse el nuevo Decreto a las «personas que ejerzan la guarda y custodia» a diferencia de la dicción de la anterior normativa que hablaba de aquellos que ejercían la «patria potestad», está facilitando que aquellas familias en la que los hijos e hijas viven con uno solo de los progenitores, puedan igualmente tener garantizada una plaza, sin tenerse ya en cuenta si el progenitor no custodio ejerce o no una actividad laboral, como contemplaba la normativa anterior.

Las bondades de la nueva regulación de este servicio educativo se aplican para el curso escolar 2017/2018 que comenzó en el mes de septiembre de 2017. Significa ello que antes de esa fecha hemos continuado recibiendo quejas que ponían de manifiesto la imposibilidad de muchas familias en la que ambos progenitores trabajaban de obtener plaza en el comedor escolar por no tener este servicio garantizado, lo que les imposibilitaba la conciliación de la vida familiar y laboral (queja 17/0331, queja 17/1447, queja 17/2291, queja 17/2604, queja 17/4008, queja 17/4204, queja 17/5015 y queja 17/5318).

Se ha atendido nuestra demanda de financiar el comedor escolar a los alumnos escolarizados en determinados centros docentes concertados ubicados en zonas de transformación social

Otra importante cuestión que tenemos que destacar, y que celebramos, es que en la nueva regulación del servicio de comedor se contempla lo que desde esta Institución se ha venido recomendando reiteradamente desde hace ya unos años, esto es, **financiar el comedor escolar a aquellos alumnos escolarizados en determinados centros docentes concertados ubicados en zonas de transformación social.**

Es lo que establece la Disposición adicional segunda del Decreto 6/2017 al señalar que la Consejería de educación podrá financiar el servicio de comedor

escolar de aquellos centros privados concertados, tanto específicos de educación especial como los que tengan aprobado un plan de compensación educativa, con la finalidad de facilitar la escolarización del alumnado de los mismos teniendo en cuenta sus necesidades educativas especiales, debidas a diferentes grados y tipos de capacidades personales o que precisen de acciones de carácter compensatorio.

En cuanto al **servicio complementario de transporte escolar** tenemos que lamentarnos de que no se haya procedido también a revisar el Decreto 287/2009, de 30 de junio, por el que se regula, por lo que se sigue sin dar una respuesta adecuada a todas aquellas familias cuyos hijos e hijas tienen que utilizarlo para desplazarse de una localidad a otra para poder estudiar el nivel educativo que le corresponde.

La mayoría de los problemas se refieren a rutas o paradas que están en vías de desaparecer y que unos hermanos pueden utilizar y otros no; alumnos y alumnas que acuden a un centro no adscrito y que no pueden utilizar el transporte escolar ya existente para centros próximos al suyo; y alumnos y alumnas que están escolarizados en un centro adscrito pero que no se encuentra autorizado como receptor de transporte.

Y todas estas negativas a prestar el servicio, a pesar de que los autobuses o vehículos que lo prestan tienen plazas libres al no estar su ocupación al 100%, por lo que podrían ser perfectamente utilizadas por el alumnado que lo necesita (queja 1668, queja 17/1906, queja 17/2220, queja 17/2338, queja 17/3043, queja 3045, queja 17/3494 y queja 17/4824).

Persiste la negativa de la Administración educativa a autorizar el uso de transporte escolar en determinados casos excepcionales a pesar de existir plazas libres

Parece, no obstante, que hasta este momento la Administración educativa no ha estimado oportuno, o no ha visto posible, establecer unos nuevos criterios que permitan la utilización de este servicio por parte de un alumnado que, evidentemente, lo precisa.

f) Equidad en la educación

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

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

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

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

La educación inclusiva se perfila como un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje de todos prestando especial atención a quienes son vulnerables a la marginalidad y la exclusión social

Son muchos los instrumentos jurídicos que desde distintos ámbitos (internacional, nacional y autonómico) reconocen el derecho a la educación de las personas con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de la ciudadanía, abogando además por una educación inclusiva y de calidad. Estos mismos instrumentos obligan a los poderes públicos a adoptar medidas y acciones eficaces para hacer realidad en el ámbito educativo el principio integrador.

Así, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 24.2.b) establece que los Estados partes asegurarán

que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás en la comunidad en que vivan.

Por su parte, el Texto refundido de ley general de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, reconoce también que las personas con discapacidad tienen derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás. A tal fin, impone a las Administraciones educativas la obligación de asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos así como la enseñanza a lo largo de la vida y garantizar un puesto escolar a los alumnos con discapacidad en la educación básica, prestando especial atención a la diversidad de sus necesidades educativas.

La Ley Orgánica de Educación (Ley 2/2006, de 3 de mayo) recoge asimismo este concepto de inclusión cuando contempla como principios que deben regir el sistema educativo, entre otros, la flexibilidad para adecuar la educación a la diversidad de aptitudes, intereses, expectativas y necesidades del alumnado, así como la calidad de la educación para todos los alumnos y alumnas, con independencia de sus condiciones y circunstancias.

Pero las bondades de estas proclamas formales resultan de difícil o imposible aplicación si paralelamente las Administraciones educativas no arbitran medidas y ponen a disposición de los centros escolares recursos que permitan estimular al máximo el desarrollo personal, intelectual, social y emocional de todos aquellos alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria.

Si no se otorga ese plus de asistencia al alumnado con discapacidad se produce además la paradoja del agravio comparativo que sufren los alumnos con necesidades educativas especiales no ya en su formación sino en comparación con otros alumnos que sí disponen de los medios materiales y humanos para lograr su plena inclusión educativa.

La escasez o ausencia de recursos para este tipo de alumnado, en especial aquel que padece algún tipo de discapacidad, continúa motivando un significativo número de reclamaciones ante la Defensoría.

Durante el año 2017 hemos seguido recibiendo quejas relacionadas con los **profesionales técnicos de integración social -antiguos monitores de educación especial-**.

Continuamos recibiendo quejas por la escasez o ausencia de recursos para el alumnado con discapacidad, en especial de profesionales técnicos de integración social -antiguos monitores de educación especial-

Se trata de unos profesionales que desarrollan una importante labor de asistencia que abarca la supervisión del alumnado, la ayuda en los desplazamientos, en el transporte escolar, en los comedores, entre otras muchas labores. Constituyen estos profesionales una figura clave para la inclusión mediante su colaboración en el desarrollo de programas de apoyo y asistencia del alumnado con necesidades educativas especiales.

Sin sus servicios no resulta posible la inclusión del alumnado en las aulas en los términos y condiciones que establecen las normas educativas. (Quejas 17/0499, 17/0653, 17/4821, 17/4876, 17/4902, 17/5052, 17/5118, 17/5191, 17/5193, 17/5284, 17/5316, 17/5438, 17/5761, 17/5765, 17/5850, 17/5962, 17/5969, 17/6527, 17/6533, 17/6611, entre otras).

La Administración educativa fundamenta la no dotación de estos recursos personales a los centros educativos en cuestiones presupuestarias u organizativas, dejando en un segundo plano el interés superior de los alumnos con discapacidad

Advertimos con preocupación cómo la no dotación de estos recursos personales a los centros educativos se fundamenta por la Administración en cuestiones presupuestarias u organizativas, dejando en un segundo plano el interés superior de los alumnos con discapacidad.

La necesidad de contar con estos profesionales es reconocida en múltiples ocasiones por las familias, los responsables de los centros directivos y las propias administraciones educativas territoriales.

Sin embargo, nos hemos encontrado con supuestos en los que la Dirección General de Planificación y Centros, a quien corresponde la programación anual de los recursos docentes y no docentes, así como para la autorización de los mismos, no aprueba la incorporación del profesional al centro atendiendo a criterios de priorización de necesidades educativas y para garantizar una adecuada y equilibrada distribución de los recursos disponibles.

Nada que argumentar respecto a la necesidad de que exista una distribución equilibrada de los recursos públicos. Ahora bien, nunca esa aludida distribución puede servir de fundamento para no proporcionar a los centros educativos los apoyos materiales y personales que precisen.

Y a este respecto hemos de recordar los principios reconocidos en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que proclaman expresamente que las limitaciones de carácter organizativo no pueden ser alegadas para limitar el derecho de los alumnos a una educación inclusiva.

De este modo, si desde las propias delegaciones territoriales de educación se confirma, tras los correspondientes estudios, valoraciones y dictámenes de escolarización del alumnado, que el centro educativo en cuestión precisa de un profesional técnico de integración social o incrementar los servicios del ya existente, esta demanda debe ser atendida sin ningún tipo de cortapisa o condicionamiento.

En ocasiones nos hemos visto en la necesidad de dirigir una recomendación a la Dirección General de Planificación y Centros para que se realicen las gestiones y los trámites oportunos para dotar al centro educativo correspondiente de los servicios de estos profesionales.

En el caso de un instituto de Málaga la recomendación no ha sido aceptada con el argumento de que si bien es cierto que otro profesional de integración social mejoraría la atención al alumnado, teniendo en cuenta que los recursos son limitados, el profesional es más necesario en otros centros en la provincia ([queja 16/6704](#)).

Es evidente que no podemos compartir esta argumentación. Cuando un centro necesita un profesional para la integración e inclusión del

alumnado con discapacidad la Administración educativa se encuentra obligada a proporcionar el recurso. Esta obligación legal no puede quedar condicionada a que existan otros centros con mayor necesidad.

Cuando un centro necesita un profesional para la integración e inclusión del alumnado con discapacidad la Administración educativa se encuentra obligada a proporcionar el recurso.

En otro orden de cosas, continuamos asistiendo al debate existente desde hace décadas en torno a la determinación del **criterio preponderante a la hora de escolarizar a un alumno con necesidades específicas de apoyo educativo por padecer algún tipo de discapacidad.**

Quienes apuestan por el principio de integración consideran que debe primarse la escolarización en el centro docente más próximo al domicilio del alumno para fomentar su socialización, con independencia de la mayor o menor idoneidad de dicho centro para atender la concreta discapacidad del alumno.

Por el contrario, los defensores del principio de especialización abogan por escolarizar a estos alumnos en centros que dispongan de todos los recursos necesarios acordes con sus necesidades, valorando en un segundo lugar el criterio de proximidad al domicilio familiar o de integración social.

La disyuntiva entre los principios de integración y especialización tuvo un importante avance tras la promulgación del Decreto 142/2002, de 14 de mayo, por el que se establece la ordenación de la atención educativa a los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a sus capacidades personales, que recoge el principio de sectorización de la respuesta educativa.

El Decreto señalado faculta a la Consejería de Educación a organizar la escolarización de los alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales asociadas a un mismo tipo de discapacidad, con carácter preferente, en determinados centros educativos ordinarios, cuando la

respuesta educativa requiera el empleo de equipamiento singular o la intervención de profesionales especializados de difícil generalización. Asimismo, se legitimaba para especializar determinadas aulas o centros específicos de educación especial.

La aplicación de este principio de sectorización implica, por tanto, una cierta relegación del derecho de libre elección de centro de las familias, ya que se antepone al mismo la necesaria especialización del centro docente y la existencia de los medios personales y materiales necesarios para la atención de las necesidades educativas específicas del menor.

De todo lo cual, cabe deducir que la escolarización del alumnado con discapacidad se orientará por la Administración hacia aquel centro, de entre los situados en zonas próximas al domicilio familiar, que cuente con los medios personales y materiales necesarios para atender el tipo de discapacidad del alumno, salvo en aquellos casos en que el elevado grado o el tipo de discapacidad hagan aconsejable su escolarización en alguno de los centros docentes que se pretenden especializar para la atención específica de los diferentes tipos de discapacidades.

La posición de esta Institución ha venido siendo de pleno respeto hacia ambos principios (integración y especialización) aunque siempre hemos considerado que la decisión sobre cuál deba prevalecer es algo que no debería estar estipulado de una forma rígida sino que debería determinarse en cada supuesto concreto atendiendo a las diferentes circunstancias que puedan concurrir.

Asimismo, esta Defensoría es partidaria de que, con carácter general, debería intentarse compaginar ambos principios: hacer todo lo posible para atender siempre el deseo de las familias sobre el centro en que quieren escolarizar a su hijo, en cuyo caso el centro seleccionado deberá contar con todos los medios personales y

***Consideramos
que la decisión
sobre el colegio al
que debe acudir
un alumno con
discapacidad debe
determinarse en
cada supuesto
concreto
atendiendo a
las diferentes
circunstancias que
puedan concurrir***

materiales que resulten indispensables para su atención; y debería existir un número de centros especializados en determinadas discapacidades que se ofertarían a las familias como alternativa al centro seleccionado cuando las condiciones del mismo no sean las más idóneas para atender el tipo de discapacidad que padece el alumno.

Esta disyuntiva que relatamos se presenta en muchas ocasiones cuando el alumno cambia de la etapa educativa de Primaria a Secundaria y debe trasladarse junto con sus compañeros del colegio al instituto, y ocurre que este nuevo centro no dispone de los recursos necesarios para atender al alumno con discapacidad.

El éxito de las políticas sobre integración educativa del alumnado con discapacidad debe medirse por la capacidad de la Administración de solventar los déficits educativos de estas personas sin acudir a medidas de discriminación o limitación de derechos que no se justifiquen por el interés superior del menor

Se produce el dilema de si es lógico que la Administración venga obligada a destinar un importante número de recursos humanos y materiales para la atención de un único alumno o para escaso número de ellos, o si es más racional que se derive hacia un centro ya dotado con esos medios aunque no sea el seleccionado por la familia y aunque ello suponga romper con la integración social alcanzada con el resto de compañeros en el colegio.

En nuestro criterio, el éxito en una política que dice propugnar la integración educativa del alumnado con discapacidad debe medirse por la capacidad de la Administración de solventar los déficits educativos de estas personas sin acudir a medidas de discriminación o limitación de derechos que no estén absolutamente justificada en términos de satisfacción del interés superior del menor.

Esto supone que sólo será aceptable que se limite el derecho de libre elección de centro cuando se acredite que dicho sacrificio es necesario y conveniente para ofrecer al

menor una mejor atención educativa en función de su tipo o grado de discapacidad. Cuando dicha limitación es consecuencia de una ausencia de dotación por la Administración de medios y recursos, la misma debe ser cuestionada.

Ante situaciones como las descritas, analizamos las circunstancias de cada caso concreto y, de un modo más específico, si la decisión que adopta la Administración educativa en cuanto al centro donde se ha de escolarizar el niño o niña con discapacidad respeta su interés superior.

Para esta labor tenemos en cuenta no solo los legítimos deseos de las familias sino también la opinión de los profesionales. Es frecuente que las familias cuenten con certificados emitidos por profesionales de la salud del sistema sanitario público o privado donde se recogen los beneficios o perjuicios que puede suponer para el menor su escolarización en un centro u otro, e incluso se recomienda uno concreto para evitar regresiones que dificultan la capacidad de socialización y autonomía.

Nuestra intervención concluye cuando la Administración educativa razona y justifica la decisión de escolarizar al alumno en un centro en concreto y se confirma que en el mismo se le proporcionarán los recursos materiales y personales necesarios recogidos en el dictamen de escolarización (queja 17/0944).

La atención del alumnado que presenta problemas conductuales continúa siendo un reto en el ámbito educativo. Algunos alumnos con necesidades educativas especiales que además presentan problemas conductuales suelen tener serias dificultades para recibir una atención especializada acorde con sus patologías ya que, en un importante número de casos, la respuesta que se ofrece desde los centros escolares suele ser disciplinaria, ajena a las características, patologías y necesidades de estos menores.

Los alumnos que presentan problemas conductuales suelen tener dificultades para recibir una atención especializada acorde con sus patologías, siendo frecuente la respuesta disciplinaria

No es infrecuente que sean las familias de los compañeros de los menores con problemas de conducta quienes denuncien la situación que sufren sus hijos como consecuencia de la actitud disruptiva de otro alumno y la ausencia de medidas eficaces para garantizar la seguridad del resto de la clase.

Familias y profesionales se enfrentan a grandes desafíos en casos como los que relatamos. Los alumnos y alumnas que sufren este problema suelen tener un nivel bajo educativo, no porque los mismos presenten problemas intelectuales, sino porque su comportamiento antisocial y disruptivo suele llevarles a continuos conflictos en el colegio, tanto con el profesorado como con los compañeros, siendo objeto con mucha frecuencia de medidas disciplinarias.

Difícil tarea para los profesionales que tienen que atender a este alumnado, de ahí que quede plenamente justificada la existencia de unos órganos especializados en trastornos de conducta, a través de los equipos de orientación educativa.

Estos equipos tienen entre sus cometidos la labor de asesorar al profesorado sobre técnicas, métodos y recursos apropiados para la acción educativa, atribuyéndoles no sólo funciones de asesoramiento sino también de colaboración con los equipos de orientación educativa y departamentos de orientación en la difícil tarea de identificar y valorar las necesidades educativas del alumnado afectado por problemas de trastornos de conducta.

Desde luego la solución de los problemas que se generan con la presencia en las aulas de alumnos con problemas de conducta disruptiva ha de venir de la mano de los citados profesionales y no exclusivamente de la aplicación de medidas disciplinarias. Unas soluciones que han de ponerse en práctica con celeridad no sólo en beneficio del alumno afectado sino también de los compañeros que comparten aula y antes de que la convivencia se deteriore gravemente (queja 17/0499, queja 17/3981, queja 17/5313 y queja 17/6551).

En cuanto a la **educación compensatoria** de nuevo hemos sido testigos de las **demoras en el pago de las becas Erasmus**.

Comprobamos que alumnos que en el curso 2013/2014 habían sido beneficiarios de una beca Erasmus continuaban en 2017 pendientes de percibir la aportación complementaria del Estado. En esta situación se encontraba todo el alumnado de los conservatorios superiores de música y de las escuelas superiores de arte dramático y danza que en aquel curso habían sido beneficiarios de la ayuda.

El origen del problema se encuentra en que la Junta de Andalucía no puede acreditar ante el Estado estar al corriente de sus obligaciones fiscales y frente a la Seguridad Social, requisito indispensable para abonar las ayudas públicas.

En aquellas fechas a las que nos referimos -año 2013- la aportación del Estado no se hacía directamente a los beneficiarios de la beca -sí se ha hecho así a partir del curso 2014-2015- sino ingresando su cuantía en la Administración de la que depende el centro de estudios y ésta, una vez recibido el importe, se lo transfería a los beneficiarios.

El nudo gordiano de la cuestión es que los centros docentes dependientes de la Administración autonómica andaluza no tienen personalidad jurídica propia y, por ello, no pueden emitir, de forma independiente, los correspondientes certificados de estar al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social y con la Agencia Tributaria Estatal, siendo éste como señalamos un requisito indispensable para poder recibir las cantidades del Estado.

Por el contrario, todos los centros educativos comparten el mismo y único Código de Identificación Fiscal (CIF) de la Junta de Andalucía (CIF S4111001F). En consecuencia corresponde a la Junta de Andalucía certificar encontrarse al corriente de pago, exigencia que no cumple.

Hemos insistido en la necesidad de encontrar una solución definitiva a este problema la cual pasaría por asignar a cada uno de los centros docentes su propio Código de Identificación Fiscal.

***La Junta de Andalucía
no puede acreditar
ante el Estado estar
al corriente de sus
obligaciones fiscales y
frente a la Seguridad
Social, requisito
indispensable para
abonar las becas
Erasmus del curso
2013-2014***

En la última respuesta recibida de la La Secretaría General de Educación y Formación Profesional Permanente se nos ha informado de que la solución que proponemos ha sido sometida a la consideración de la Viceconsejería de Hacienda y Administración Pública, por lo que permanecemos a la espera de su pronunciamiento (queja 17/2031, entre otras).

g) Formación Profesional

La Formación Profesional Básica ha sustituido a los antiguos Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI). Dentro de estas Enseñanzas los programas formativos a colectivos con necesidades educativas

La oferta de la Formación Profesional Básica es inferior a la demanda, lo que ha motivado la frustración de muchos jóvenes con discapacidad y de sus familias que han comprobado cómo las proclamas sobre la inclusión de este colectivo en el ámbito educativo y laboral no se corresponden con la realidad

especiales se denominan Programas específicos de Formación Profesional y tiene entre sus objetivos dar continuidad en el sistema educativo al alumnado con necesidades educativas especiales que, teniendo un nivel de autonomía que le permita tener expectativas razonables de inserción laboral, no pueda integrarse en un ciclo de Formación Profesional Básica.

Se trata de un tipo de enseñanza especialmente solicitada por el alumnado señalado. Sin embargo, su oferta educativa no ha ido al compás de la demanda, lo que ha motivado la frustración de muchos jóvenes y de sus familias que han comprobado, una vez más, como las proclamas sobre la inclusión de este colectivo de personas en el ámbito educativo y laboral no se corresponden con la realidad.

Las familias manifiestan sentirse discriminadas en su acceso a oportunidades potenciadoras, compensadoras para la realización personal y social que sus hijos. Se sienten excluidos de este tipo de ofertas sociolaborales.

En toda la provincia de Almería, por ejemplo, para el curso académico 2016-2017 la oferta educativa de los Programas específicos de Formación Profesional Básica se limitaba a dos unidades.

Argumentaba la Administración educativa lo novedoso de este tipo de enseñanzas que comenzaron a ponerse en práctica en el curso académico 2016-2017, tras la entrada en vigor del Decreto 135/2006, de 26 de julio, por el que se regulan las enseñanzas de la Formación Profesional Básica. Ello motivó que no hubiera tiempo para su programación unido ello a la escasa disponibilidad de espacios y equipamientos disponibles para su impartición.

No obstante, obtuvimos el compromiso de la Consejería de Educación de incrementar la oferta de estos Programas específicos en la provincia de Almería para el curso académico 2017/2018 ([queja 16/4068](#)).

La casuística de otras quejas recibidas durante 2017 relacionadas con la Formación Profesional Inicial ha sido muy heterogénea.

Destacamos las quejas presentadas por varios alumnos que alegaban que la Secretaría Virtual de la Consejería de Educación hizo pública las listas correspondientes a la primera adjudicación de plazas de los Ciclos Formativos de Grado Medio y Superior, comprobando que aparecían como adjudicatarios de las plazas que habían solicitado y en el centro de su elección.

Sin embargo, con posterioridad, ese mismo día observaron ciertas disfunciones en la página web, no pudiendo acceder hasta el siguiente, cuando, con estupefacción comprobaron que ya no aparecían como adjudicatarios, sino que no habían sido excluidos por inexistencia de vacantes.

Fue un error técnico el que sucedió, que se subsanó con cierta celeridad, pero que en ningún caso podía crear un derecho a obtener una plaza como pretendían los reclamantes.

Señalar finalmente que continuamos recibiendo reclamaciones que ponen de relieve la **insuficiente oferta de plazas** para la enorme demanda que todos los años se produce para estas enseñanzas ([queja 17/3953](#), [queja 17/4004](#) y [queja 17/4097](#)).

h) Enseñanzas de Régimen Especial

Las principales actuaciones relativas a las Enseñanzas de Régimen Especial han tenido como objetivo la defensa del derecho a la igualdad de oportunidades para alumnos con diferentes tipos de discapacidades

Las principales actuaciones durante 2017 relativas a las Enseñanzas de Régimen Especial han tenido como objetivo la defensa del derecho a la igualdad de oportunidades para alumnos con diferentes tipos de discapacidades que quieren cursar algunas de estas Enseñanzas.

Destacamos, en primer lugar, las intervenciones con **el alumnado afectado por discapacidad auditiva que desea obtener el nivel B1 del marco Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL) en alguna lengua extranjera.**

Las directrices del Consejo Europeo para las lenguas y el Plan de fomento del plurilingüismo en la Comunidad Autónoma de Andalucía promueven la competencia lingüística de la comunidad educativa, estableciendo el aprendizaje de idiomas entre el alumnado universitario.

Por ello, cada estudiante debe acreditar al finalizar los estudios de grado como mínimo el nivel B1. Esta exigencia se contempla también para el acceso y finalización de estudios de algunos títulos de máster universitario.

El alumnado sordo, con discapacidad auditiva o con problemas del habla, presenta graves dificultades para acreditar determinadas competencias en este ámbito como son la comprensión auditiva y expresión oral, donde se miden no sólo los conocimientos sino también unas competencias fisiológicas difícilmente alcanzables para estos alumnos por su diversidad funcional.

Dicho reto está obteniendo una respuesta dispar entre los institutos de idiomas de las Universidades y las escuelas oficiales de idiomas dependientes de la Consejería de Educación de la Junta de Andalucía.

En efecto, determinadas universidades andaluzas, conscientes de este problema, vienen recogiendo en sus normativas adaptaciones para el alumnado con discapacidad auditiva y personas sordas en la educación de lenguas extranjeras. Las adaptaciones consisten en disponer de tiempo adicional en los exámenes, ofrecer recursos materiales y personales que precise, o la accesibilidad a información y comunicación durante el proceso para la acreditación del nivel.

El alumnado con discapacidad auditiva presenta graves dificultades para obtener el nivel B1 del marco Europeo de Referencia para las Lenguas (MCERL) en alguna lengua extranjera

Y también se prevé en dichas normas universitarias exenciones de todas o algunas de las destrezas de obligado cumplimiento para acreditar el nivel B1 en lengua extranjera.

Sin embargo, las previsiones señaladas no se contemplan en su totalidad en las enseñanzas de idiomas en régimen especial que se imparten en las escuelas oficiales de idiomas de la Administración autonómica andaluza.

El Decreto 239/2007, de 4 de septiembre, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas en régimen general, así como la Orden de 12 de diciembre de 2011, recogen adaptaciones para facilitar la realización de las pruebas al alumnado con algún tipo de discapacidad pero no establecen, en cambio, exenciones para las personas con discapacidad auditiva, lo que impide que muchas de ellas puedan obtener en las escuelas oficiales de idiomas la acreditación del nivel de lengua extranjera que se les exige para la obtención del grado o máster universitario.

Muchas son las normas a nivel internacional, nacional y autonómico que reconocen el derecho a la igualdad de oportunidades de las personas con discapacidad y que vendrían a amparar el establecimiento de las exenciones y adaptaciones que se proponen.

La Administración educativa andaluza justifica esta ausencia de exenciones en el Real Decreto 1629/2006, de 29 de diciembre, por el que se fijan los aspectos básicos del currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial, que no establece regulación referente a la exención de alguna de las destrezas evaluadas, como puede ser la comprensión oral, la expresión e integración oral, etc, debiendo el alumnado superar todas ellas para la obtención de los certificados finales, que son competencia del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Este posicionamiento nos llevó a trasladar el asunto al Defensor del Pueblo de España para que, acorde a sus competencias, planteará ante el citado departamento ministerial la posibilidad de modificar la actual normativa reguladora de las enseñanzas de idiomas que contemple la exención que señalamos.

Por su parte, la Administración educativa estatal ha considerado que no se puede certificar al alumno que posee unas competencias en lenguas extranjeras que no han sido testadas mediante pruebas válidas y fiables. Caso contrario se estaría emitiendo un juicio oficial sobre competencias de un candidato a través de una certificación no sustentada en datos contrastables.

El reciente Real Decreto 1041/2017 permite la emisión de certificados de competencias parciales correspondientes a una o más actividades de la lengua extranjera que tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional

No obstante, se apunta por el Ministerio la elaboración de una nueva norma sobre la materia que permitirá, además de la emisión de certificación de competencias general, la emisión de certificados de competencias parciales correspondiente a una o más actividades de la lengua extranjera que tendrán carácter oficial y validez en todo el territorio nacional.

Esta propuesta ha quedado reflejada en el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, por el que se fijan las exigencias mínimas del nivel básico a efectos de certificación, se establece el currículo básico de los

niveles Intermedio B1, Intermedio B2, Avanzado C1, y Avanzado C2, de las Enseñanzas de idiomas de régimen especial (BOE nº 311, de 23 de diciembre). [\(Queja 17/0613\)](#).

Otra actuación de la Defensoría para **mejorar y compensar las condiciones de escolarización del alumnado con discapacidad se ha realizado en las enseñanzas, tanto elementales como profesionales, de música y danza.**

La normativa reguladora de dichas enseñanzas (Decretos 240/2007 y 241/2007, ambos de 4 de septiembre, y Decretos 16/2009 y 17/2009, ambos de 20 de enero) aunque contemplan la posibilidad de adaptación del currículo a las necesidades del alumnado, sin embargo, omite cualquier referencia expresa a dos medidas: la adaptación de las pruebas de acceso y la reserva de un cupo específico de plazas para aquellos alumnos y alumnas.

Es cierto que la puesta en funcionamiento de estas medidas se están realizando con carácter experimental desde hace algunos cursos en algún conservatorio profesional de música, pero la Consejería de Educación ha declarado la imposibilidad de su extensión al resto de centros. Entre los argumentos que vendrían a justificar esta postura estarían, a juicio de la Administración educativa, la necesaria capacitación específica inicial del profesorado, quien debe contar con unos conocimientos psicopedagógicos y estrategias didácticas que requieren formación específica.

Esta justificación no puede ser compartida por la Defensoría. Como garantes de los derechos del alumnado con discapacidad entendemos que las medidas de acción positiva señaladas deben hacerse extensivas a todos los conservatorios ubicados en la Comunidad Autónoma andaluza.

Tanto la normativa estatal como autonómica contienen referencias muy específicas a la igualdad de oportunidades, a la no discriminación y a la accesibilidad universal del alumnado con discapacidad.

De ello se deriva que la inclusión de este tipo de alumnado en el sistema educativo deberá llevarse a efecto con medidas, programas y acciones

positivas a su favor. Una de las medidas de acción positiva más común y que goza de mayor valoración se refiere a los sistemas y procedimientos de admisión de alumnos a través de la reserva de un porcentaje de plazas para los estudiantes con discapacidad.

Una de las medidas de acción positiva más común y que goza de mayor valoración es la reserva de un porcentaje de plazas para los estudiantes con discapacidad

En la comunidad autónoma de Andalucía esta posibilidad se encuentra recogida, entre otras, en la normativa reguladora de los procesos de escolarización (Decreto 40/2011, de 22 de febrero -modificado por el Decreto 9/2017, de 31 enero-) que obliga a la Administración educativa a reservar hasta el final del periodo de matrícula un máximo de tres plazas por unidad en los centros educativos para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

Dicha reserva de plazas no se limita a las enseñanzas obligatorias sino que se hace extensiva al bachillerato, e incluso a las enseñanzas universitarias, tanto para los grados como para los estudios de máster y doctorado.

Somos conscientes de los importantes desafíos a los que se han de enfrentar los docentes para atender en unas enseñanzas tan peculiares al alumnado con discapacidad. Tampoco obviamos el importante esfuerzo de formación, conocimientos psicopedagógicos y estrategias didácticas específicas que han de realizar dichos profesionales.

Sin embargo, este importante reto no puede justificar, en nuestro criterio, la inexistencia en la práctica totalidad de los conservatorios andaluces de adaptaciones de prueba de acceso y de reserva de plazas en los términos expuestos.

Por otro lado, hemos de tener presente que la normativa reguladora de estas enseñanzas datan del año 2007 en el caso de las enseñanzas profesionales, y del año 2009 en el caso de las enseñanzas elementales.

Han transcurrido 10 y 8 años, respectivamente, desde su entrada en vigor. Un tiempo más que prudencial para que las acciones que reclamamos se hayan extendido con carácter general a todos los conservatorios andaluces; y un tiempo suficiente para que se haya dotado a los conservatorios los recursos personales y materiales necesarios para la atención del alumnado con discapacidad que desee cursar las enseñanzas de música y danza.

En otro orden de cosas, nos parecen razonables, oportunos y necesarios, los procesos de evaluación que se realizan por la Administración educativa en los contados conservatorios donde se han implantado ya las medidas que demandamos.

Los desafíos a los que se han de enfrentar los docentes para atender en unas enseñanzas tan peculiares al alumnado con discapacidad no puede justificar la inexistencia en la práctica totalidad de los conservatorios andaluces de adaptaciones de prueba de acceso y de reserva de plazas

Sin embargo, los resultados de esta evaluación y la experiencia adquirida con la puesta en práctica del proyecto deberán servir de guía y referencia para los demás conservatorios, pero en modo alguno puede su resultado supeditar la extensión al resto de los conservatorios.

No se trata de una cuestión graciable o experimental; se trata de dar cumplimiento a unos mandatos legales a favor del alumnado con discapacidad.

Hemos sugerido a la Consejería de Educación que modifique los Decretos 240/2007 y 241/2007, ambos de 4 de septiembre, y de los Decretos 16/2009 y 17/2009, ambos de 20 de enero, a fin de que se incluya en estas normas la obligación de los conservatorios de adaptar las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas para el alumnado con discapacidad y, además, que se contemple en los procesos de acceso y admisión la reserva de un cupo de plazas específicas para dichos alumnos y alumnas.

Esta sugerencia ha sido aceptada ([queja 17/0976](#)).

i) Otras cuestiones de Educación

No resulta frecuente que se reciban en esta Institución asuntos relacionados con el funcionamiento de los órganos de representación de los centros docentes o con las decisiones que puedan adoptar en el ejercicio de sus competencias.

Hemos solicitado a la Consejería de Educación que modifique la normativa sobre enseñanzas especiales de danza y música para que se adapten las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas para el alumnado con discapacidad y para que se haga una reserva de cupo de plazas específicas para dichos alumnos

Una de esas excepciones se ha producido durante el 2017 respecto a las competencias atribuidas a los consejos escolares y, más concretamente, sobre si les corresponde decidir **acerca del mantenimiento o la retirada de los símbolos religiosos en los centros escolares de Andalucía.**

La Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación mantiene el criterio de que son los consejos escolares quienes han de decidir sobre esta polémica cuestión. Conforme a esta opinión, ampliamente conocida por la comunidad educativa, en algunos colegios e institutos los consejos escolares han decidido retirar los símbolos religiosos mientras que, en otros casos, han acordado su permanencia.

Dicho criterio no ha sido compartido por la Defensoría porque, si bien es cierto que este poder de decisión al mencionado órgano había sido atribuido expresamente por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), el asunto cambió radicalmente tras las reformas introducidas en la misma por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

Ciertamente de la simple observancia y comparación de los términos en los que estaban redactados los doce subapartados del artículo 127 de la

LOE, y la redacción dada por la LOMCE, en concreto, a los subapartados a), b), e), h) e i), se deduce sin ningún tipo de dudas que el poder de decisión que se atribuía antes a los consejos escolares, ahora queda limitado estrictamente a evaluar e informar sobre las mismas cuestiones, suprimiéndose en la nueva redacción todos los términos que antes se referían a “aprobar”, “decidir” o “fijar”.

Por contra, este mismo poder de decisión que se resta a los consejos escolares se atribuye expresamente a los directores de los centros docentes, según la redacción dada al artículo 132 por el apartado ochenta y uno del artículo único de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

Antes los consejos escolares decidían retirar o mantener los símbolos religiosos en los colegios. Ahora la decisión corresponde a los directores de los centros educativos tras la entrada en vigor de la LONCE

Este debate nos llevó a analizar la normativa autonómica para examinar el acomodo de los reglamentos de organización y funcionamiento de los centros docentes dependientes de la Consejería de Educación a los nuevos preceptos contenidos en la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa.

Y así comprobamos como ni el Decreto 328/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de las escuelas infantiles de segundo grado, de los colegios de educación primaria, de los colegios de educación infantil y primaria, y de los centros públicos específicos de educación especial, ni el Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, han acomodado sus normas a las nuevas competencias atribuidas a los consejos escolares y a las personas que ejercen las direcciones de los centros respectivamente.

Paralelamente muchos reglamentos de organización y funcionamiento de colegios e institutos, los cuales suelen reproducir literalmente el contenido de los Decretos señalados, continúan recogiendo unas competencias para unos y otros -consejos escolares y directores y directoras- que ya no son las que debieran ejercer.

Hemos demandado a la Consejería de Educación que modifique las normas sobre Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, en relación a las competencias de los directores y directoras de los centros educativos y de los consejos escolares

Esta discordancia podría estar dando lugar a que determinadas decisiones de importante trascendencia para el funcionamiento y organización de los centros estuvieran siendo adoptadas por órganos a los que no les corresponden.

Con estos fundamentos hemos formulado una sugerencia a la Viceconsejería de Educación para que promueva la modificación del Decreto 328/2010, de 13 de julio, y del Decreto 327/2010, de 13 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de los institutos de educación secundaria, en relación a las competencias de los directores y directoras de los centros educativos y de los consejos escolares.

También hemos formulado una recomendación en el caso de un instituto donde la decisión de mantener los símbolos religiosos había sido acordada por el consejo escolar, para que se revisará dicho acuerdo conforme a las previsiones contenidas en el artículo 132 de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa.

En la fecha en la que elaboramos el presente informe estamos a la espera de recibir por parte de organismo señalado la aceptación o no de nuestra resolución ([queja 17/2222](#)).

3.1.2.3. Derecho a un nivel de vida adecuado

Un año más, la **pobreza infantil** debe tener su reflejo en el informe, describiendo la situación, cómo afecta a los derechos de niños y niñas, y señalando las distintas medidas adoptadas para combatir esta lacra social.

La pobreza ha de ser analizada en el contexto de nuestra sociedad actual, y reflejar las carencias que sufren los menores en un contexto familiar de

pobreza, no sólo en la cobertura de sus necesidades básicas (alojamiento, higiene, alimentación, vestido) sino también en la situación de desventaja respecto de otros menores en el acceso a la educación, cultura y ocio.

Entre los colectivos más vulnerables se encuentran las familias de trabajadores temporeros, en las que conviven menores que padecen de forma descarnada carencias en elementos básicos para su vida ordinaria. A tales efectos, hemos de aludir a la situación de riesgo y desamparo en que se encontraría un grupo de menores, integrantes de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado sin ningún título que los habilitara viviendas de nueva construcción aún no habitadas.

La pobreza infantil refleja las carencias que sufren los menores, no sólo en la cobertura de sus necesidades básicas, sino también en la situación de desventaja respecto de otros menores en el acceso a la educación, cultura y ocio

Desde el Ayuntamiento de Villamarique de la Condesa (Sevilla) se nos informó que dichas familias residen en parte de un conjunto de viviendas pareadas que tras concluir su construcción y obtener la licencia de primera ocupación no llegaron a ser vendidas por la empresa promotora (aproximadamente la mitad de la promoción fue vendida a particulares y el resto de viviendas quedaron desocupadas). Dicha empresa quebró y ante los impagos sus activos fueron asumidos por el banco que concedió el préstamo-promotor, que a su vez los cedió al SAREB.

En esta compleja tesitura, las viviendas no vendidas a particulares fueron objeto de ocupación irregular, todo ello a pesar de estar sus puertas y ventanas tapiadas. Dichas viviendas carecen de los servicios básicos, ya que no disponen ni de suministro de agua ni de electricidad.

Las familias que ocupan esas viviendas lo hacen porque su situación socio-económica es muy precaria y no disponen de otro sitio donde vivir. Se dedican a trabajos agrícolas como temporeros, y durante el tiempo en que realizan esa labor permanecen en las viviendas los hijos que aún no

tienen edad para trabajar, cuidando los mayores de los pequeños, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuide y vele por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los servicios sociales de Villamanrique han actuado en el margen de sus competencias y conforme a sus posibilidades. De este modo han realizado un trabajo social con la intención de censar a todas estas personas y conocer de forma exacta la magnitud del problema. A continuación, ganándose su confianza, han venido prestándole la ayuda posible, paliando necesidades básicas. Aún así, se llegó a producir la intervención de Protección de Menores de la Junta de Andalucía en algún caso (queja 17/3155).

Los efectos de la pobreza y consecuente exclusión social quedan patentes en la, también actuación que iniciamos de oficio, tras tener conocimiento por noticias publicadas en medios de comunicación de la tremenda situación que vivieron **unos menores**, que **convivieron** durante unos días **con su madre y pareja sentimental, estando éstos ya fallecidos**.

Según las crónicas periodísticas, la familia llevaba aproximadamente un mes residiendo en La Zarza, dependiente del municipio de Calañas, y los menores llevaban al menos 5 días conviviendo con ambos cadáveres sin atreverse a entrar en el dormitorio, pensando primero que estaban dormidos y después sin saber bien qué hacer o a quién acudir en petición de ayuda. Finalmente los menores contactaron con el casero de la vivienda quien, tras personarse en la vivienda y corroborar lo que decían los menores, contactó inmediatamente con la Guardia Civil que intervino a continuación.

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

En el trámite de la queja pudimos conocer que la familia procedía de Huelva capital, y que habían sido objeto de supervisión tanto por los servicios sociales comunitarios, por el equipo de tratamiento familiar y también

por el Servicio de Protección de Menores. En el curso de esta intervención se detectaron indicios de desprotección, con constantes alertas sobre las carencias que soportaba la familia y que incidían en el bienestar de los menores. Aún así, en todas estas intervenciones se consideró que eran susceptibles de ser solucionadas en el propio medio y por dicho motivo no se adoptó la decisión drástica de retirar la custodia a la madre.

De forma paralela, el padre de tres de los menores venía litigando ante el juzgado de familia para que le otorgaran a él la custodia de sus hijos, habiendo presentado denuncias en las que relataba las carencias que estos soportaban.

La madre se desplazó desde Huelva a La Zarza junto con sus hijos, y al llegar allí solicitó ayuda de los servicios sociales. Ni disponía de una vivienda adecuada, ni disponía de medios económicos con que costear un alquiler, siendo su situación muy precaria. A lo más que pudo llegar la intervención de los servicios sociales municipales y los correspondientes a la Diputación de Huelva es a iniciar un programa de intervención con la familia, documentando su situación, y facilitando en primer lugar una ayuda para la adquisición de material de la cual no pudieron llegar a disfrutar al producirse el fatal desenlace.

Las circunstancias del fallecimiento de la pareja son objeto de investigación por parte del juzgado, lo cual no obsta para que resaltemos cómo a pesar de haber intervenido en el caso diferentes Administraciones, esta familia estaba sumida en un proceso de progresivo deterioro, en una situación de pobreza que cada vez condicionaba más su bienestar, especialmente de los menores que dependen del cuidado que puedan prestarle las personas adultas que los tienen a su cuidado.

La situación vivida por los menores no creemos que pueda achacarse de forma directa y exclusiva a ninguna Administración, pero al mismo tiempo hemos de resaltar cómo todas las que han intervenido han tenido su parte de culpa en su labor preventiva ya que, por lentitud en su intervención, por ser ésta poco eficaz, o por ausencia de una ágil coordinación con otras Administraciones, a la postre no se pudieron aplicar medidas eficaces que contribuyeran a superar las carencias de la familia.

Finalmente, una vez que tres de los hermanos han regresado con el padre, se han activado mecanismos para ayudarle en la tarea de su crianza, facilitando al mismo tiempo ayuda en su proceso de escolarización e incluso en la búsqueda de una vivienda idónea. El otro hermano se encuentra bajo tutela de la Junta de Andalucía, pendiente de la decisión que haya de adoptar el Ente Público en atención a su supremo interés (queja 17/5073).

Son numerosas las quejas de mujeres solas con hijos a cargo que demandan ayuda para poder atender las necesidades básicas de los menores y poder llevar una vida digna

Por otro lado, han sido numerosas las **quejas de mujeres solas con cargas familiares, es decir con hijos e hijas menores a su cargo, a los que con sus escasos recursos económicos manifiestan que no pueden atender adecuadamente** y que incluso pasan hambre por ese motivo, manifestando también en ocasiones que no pueden afrontar los suministros básicos de las viviendas como son el eléctrico y el domiciliario de agua potable, lo que les impide llevar una vida digna.

No es infrecuente que las personas promotoras de las quejas manifiesten su necesidad de poder acceder a un empleo en la creencia de que con los ingresos derivados de éste pueda mejorar su situación, por lo que solicitan ayuda para poder acceder a los Programas municipales de empleo para personas en situación de exclusión social.

Tras la tramitación de este tipo de expediente, los servicios sociales comunitarios a los que nos dirigimos en demanda de información, suelen enviarnos amplios y detallados informes en los que de manera cronológica se nos relatan las intervenciones realizadas con la familia y las ayudas económicas de emergencia que le han sido concedidas normalmente destinadas para el pago del alquiler de la vivienda y el abono de los recibos de los suministros básicos de luz o agua; asimismo, nos dan cuenta de las diversas actuaciones derivando a entidades y organizaciones del Tercer Sector de Acción Social, esencialmente para ayuda de alimentos, o de la tramitación de otras prestaciones de carácter económico como era el denominado salario social.

Normalmente muchas de estas quejas se cierran por haber aceptado la Administración las pretensiones planteadas o por encontrarse en vías de solución. En otras ocasiones, por no observarse irregularidad en la actuación municipal al haber aplicado todos los recursos disponibles a su alcance para paliar en algo la situación de precariedad de la familias, que tan negativamente incide en el bienestar de los menores, siempre dentro de las limitaciones presupuestarias.

En este sentido, hay que tener en cuenta que los recursos económicos municipales consignados en la correspondiente partida presupuestaria destinada a estas finalidades son limitados y han de ser distribuidos de la forma más equitativa posible entre la población que acude a los mismos en demanda de ayuda. Esto ha hecho que muchos ayuntamientos, en defecto de normativa autonómica, hayan elaborado normativa propia en la que han establecido criterios objetivos para valorar la situación de vulnerabilidad, o de riesgo de exclusión social de las personas solicitantes para mediante la aplicación de un baremo de puntuación conceder y priorizar estas ayudas.

Estas iniciativas nos parecen totalmente adecuadas por cuanto que la norma reguladora al estar publicada es de público conocimiento y contiene criterios objetivos de valoración de las distintas situaciones en las que se pueden encontrar las personas y familias solicitantes que, mediante su adecuada aplicación, evitan el caer en la discrecionalidad de las resoluciones y son garantía de una mayor transparencia.

En el informe de 2016 dábamos cuenta de la conclusión de la queja de oficio que veníamos tramitando desde finales del año 2015, [queja 14/1285](#) en la que llevamos a cabo el **seguimiento continuado de la gestión del Programa de Solidaridad de los Andaluces para la erradicación de la marginación y desigualdad** aunque, especialmente, de la prestación económica en la que consistía parte del mismo, el Ingreso Mínimo de Solidaridad, también denominado salario social, poniendo de manifiesto las disfuncionalidades que se producían en su tramitación y las extraordinarias dilaciones en su reconocimiento y pago, cuyas recomendaciones también formaron parte de un Informe Especial presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2016, sobre los

25 años de Programa de Solidaridad en las actuaciones del Defensor del Pueblo Andaluz, en el que abogábamos claramente por la derogación del Programa por obsoleto, al mismo tiempo que pedíamos una nueva normativa adaptada a las circunstancias actuales.

Pues bien, a lo largo de todo el año 2017, se han seguido presentando quejas, aunque parece que en menor número que en pasados ejercicios, basadas fundamentalmente en la tardanza en la resolución del expediente y, por tanto, en su resolución y pago. Estas denuncias formuladas por personas, en un altísimo porcentaje del sexo femenino, que refieren en sus escritos tener menores a su cargo y cómo el retraso de esta prestación les perjudica al no poder atender sus necesidades más básicas.

Valoramos positivamente la aprobación de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral

La buena noticia es que **se ha puesto en marcha la denominada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía**, aprobada mediante Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, que regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

En líneas generales y tras una lectura rápida, podemos afirmar que para su elaboración se han tenido en cuenta la práctica totalidad de las recomendaciones y sugerencias formuladas en su día por esta Defensoría, entre las que destacamos la redefinición y mejor regulación de las personas beneficiarias, la aclaración del concepto de unidad familiar, la convivencia en el mismo domicilio de más de una unidad familiar, la mejor definición de los recursos computables y los no computables; lo relativo a las personas

extranjeras de países no miembros de la Unión Europea que con la anterior normativa no podían acceder a esta prestación; la regulación de los supuestos de emergencia y urgencia; la regulación del procedimiento y la aclaración de la participación de los SSCC, etc.

Por otra parte, esta nueva norma viene a desarrollar la Ley 9/2016, de los Servicios Sociales de Andalucía, en lo que se refiere a la percepción de una prestación garantizada cuyo reconocimiento tienen el carácter de **derecho subjetivo**, incorporando de forma expresa lo que la Ley de SS contemplaba dentro del Catálogo de prestaciones garantizadas: «Las prestaciones económicas específicas y directas orientadas a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social, que deberán incorporar un itinerario a través de un plan de inclusión y/o inserción sociolaboral.» A este respecto, estaremos atentos a la consignación presupuestaria anual y a su ejecución dado que se trata de una prestación garantizada, por lo que no deben volver a darse situaciones como las del pasado, miles de solicitudes en espera de consignación presupuestaria para ser aprobadas.

Asimismo, esperamos que las medidas de inclusión e inserción sociolaboral que se prevén, para propiciar la inclusión y autonomía de las familias, sean reales y efectivas, tal como recomendábamos en nuestro informe especial, por cuanto que en la normativa anterior también se preveían actuaciones de este tipo que con el transcurso del tiempo dejaron de aplicarse.

No obstante, hay algunos aspectos que esta Defensoría acoge con cautela y que iremos viendo como se desarrollan e implementan, de los que tenemos pensado efectuar un estudio con mayor profundidad y a los que permaneceremos atentos siempre en la salvaguarda y garantía de los derechos de la ciudadanía andaluza más necesitada de protección y defensa.

3.1.2.4. Derecho a la vivienda

Una gran parte de las quejas en materia de vivienda presentadas en el año 2017 en esta Defensoría, se basan en la **carencia de este bien básico por parte de muchas familias andaluzas que acuden en demanda de**

En la mayoría de los casos en los que se plantea una afectación del derecho a la vivienda, existen menores que sufren las consecuencias de esta dramática situación

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

A este respecto, no olvidemos que el enorme déficit de viviendas para la población con menores recursos económicos, que continúa existiendo en nuestra Comunidad Autónoma, motiva la presentación de una gran cantidad de quejas año tras año. En éstas, en definitiva, lo que se solicita es el acceso a este bien básico, a este derecho de derechos, pues sólo desde la posesión de una vivienda o alojamiento digno es posible disfrutar del libre ejercicio de otros derechos constitucionales, como son el de la intimidad personal (artículo 18.1 CE.), la inviolabilidad del domicilio (artículo 18.2 CE), la libertad de residencia (artículo 19.1 CE), la protección de la familia (artículo 39.1 CE), y, en definitiva, el libre desarrollo de la personalidad que quiere garantizar el artículo 10.1 CE.

Sólo desde la posesión de una vivienda o alojamiento digno es posible disfrutar del libre ejercicio de otros derechos constitucionales

Muchas de estas quejas por necesidad de vivienda se presentan por familias que no cuentan casi con ningún recuso económico o con algunos de muy escasa cuantía, en situación de desempleo o con empleos precarios, siendo subsidiarias de prestaciones y ayudas sociales. Por estas causas suelen ser usuarias de los servicios sociales comunitarios que ante la carencia de viviendas públicas que poder ofrecer nos informan de las intervenciones que han llevado a cabo y de las ayudas económicas de emergencia que se han concedido a la familia para contribuir al pago del alquiler o de los suministros domiciliarios básicos de electricidad y agua, así como vales de alimentos o derivaciones a entidades del tercer sector de acción social para que éstas ofrezcan la correspondiente ayuda en materia de alimentación y vestido.

También es de interés reseñar que una gran parte de estas quejas son promovidas por mujeres madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario, es decir, titulares de familias monoparentales que nos trasladan la soledad en la que se encuentran en esta dura tarea cuando se carece de recursos económicos suficientes y que se ve agravada por la carencia de un bien básico, en cuya ausencia el ejercicio de otros derechos constitucionales se transforma en harto difícil.

Como es sabido, a la **carencia estructural de viviendas protegidas públicas para las familias con menores recursos económicos, se le ha unido los efectos y consecuencias de la crisis económica que venimos padeciendo desde 2008**; esto, es la supresión de ayudas para la adquisición de viviendas protegidas, la nula o sólo simbólica construcción de viviendas públicas en los últimos años y el correlativo aumento de la demanda por parte de personas y familias que venían teniendo una vida normalizada pero que a causa de la pérdida de empleo y la drástica disminución de sus recursos económicos, han pasado a engrosar las abultadas listas de los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas, al haber perdido la que venía siendo su hogar, bien a causa de las miles de ejecuciones hipotecarias, bien por no poder pagar los recibos de alquiler de la que ocupaban en régimen de arrendamiento.

Así, aparte de las ayudas económicas de emergencia que vienen otorgando los servicios sociales comunitarios de los ayuntamientos andaluces para paliar estas situaciones, hemos de referirnos a otras iniciativas puestas en marcha por el poder público como son **las ayudas al pago del alquiler de viviendas para personas con ingresos limitados, tanto privadas como protegidas**, puestas en marcha por el Gobierno de la Nación como por la Comunidad Autónoma.

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

Han sido numerosas las quejas por retrasos en el pago de las ayudas al alquiler

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

El importante número de quejas recibidas de estas características, llevó este año a la Defensoría, al igual que en el año anterior, a incoar queja de oficio ante la Consejería de Fomento y Vivienda dado el extraordinario retraso que presidía la resolución de la convocatoria de estas ayudas correspondiente a 2016, queja 17/2903, en la que formulamos Recomendación, mediante la que recomendábamos que se procediera a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler de esta convocatoria que aún se encontraban en trámite debiéndose proceder a su tramitación y abono efectivo, a la mayor brevedad posible y sin dilaciones indebidas.

Hemos demandado que se proceda a la inmediata resolución definitiva de los expedientes de ayuda al alquiler y de dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas

Asimismo, recomendábamos que sin mas dilación se dieran las instrucciones oportunas para que se arbitrasen las medidas necesarias encaminadas a la dotación de efectivos de personal adecuados al volumen de trabajo de tramitación de las ayudas y el previsible aumento del mismo respecto de la convocatoria de 2017, especialmente en aquellas Delegaciones Territoriales en las que aún no se había completado la remisión de la documentación a la Intervención Provincial para su fiscalización, arbitrando para ello, si fuera menester, un plan de choque hasta tanto

se ultimase la tramitación que culminase con el pago efectivo a todas las personas que resultasen beneficiarias definitivas, toda vez que su fin último no es otro que garantizar el derecho a la vivienda a quienes con sus propios medios no lo pueden satisfacer o mantener.

En el mes de diciembre hemos recibido la respuesta de la Secretaría General de Vivienda mediante la que se nos comunica que todos los expedientes estaban ya tramitados, resueltos definitivamente y pagados en casi todas las Delegaciones Territoriales, excepto en alguna de ellas como Málaga que esperaban tener abonados en su totalidad en el mes de enero o febrero del año en curso.

Por otra parte, muy a nuestro pesar, hemos de mencionar el **aumento cuantitativo en este año, de las quejas de titulares de unidades familiares que acuden a la Defensoría solicitando ayuda ante las situaciones de desahucio por impago de la renta de la vivienda en la que residen en régimen de alquiler, o ante el inminente desalojo de las que ocupan sin título legal alguno**, normalmente de entidades financieras, aunque también de titularidad de la Administración, tras habérseles instruido procedimientos judiciales tanto civiles como penales por usurpación.

La incapacidad de las administraciones para dar una solución a la necesidad de vivienda de muchas familias andaluzas ha tenido como respuesta un incremento de ocupaciones sin título de viviendas vacías

La incapacidad de las administraciones para dar una solución a la necesidad de vivienda planteada por muchas familias andaluzas, ha tenido como respuesta un incremento de este tipo de ocupaciones sin título. Son muy numerosas las personas, con hijos e hijas a cargo, sin ingresos o con ingresos insignificantes, que se encuentran desesperados al no tener un vivienda donde vivir y ven como la administración desatiende sistemáticamente su solicitud.

Ante esta situación desesperada, irrumpen en una vivienda pública o propiedad de una entidad financiera que al menos, de hecho, aunque tal vez no de derecho, se encuentra vacía.

Pues bien, en el caso de la administración en el ejercicio de sus competencias y facultades y en defensa de la legalidad, aquella inicia el correspondiente expediente de recuperación de oficio que culmina con

Es unánime la posición de las entidades financieras de no regularizar las ocupaciones sin título de sus viviendas, promoviendo procedimiento civiles de desahucios o penales de usurpación

el desahucio de la familia en cuestión. Estas familias, no en pocos casos, pide el auxilio de esta Defensoría.

En lo que atañe a las viviendas de las entidades financieras, su parque es cada vez mayor, debido a que han sido muy numerosos los procedimientos de ejecuciones hipotecarias que culminaron con la adjudicación a la propia entidad financiera del inmueble que garantizaba el crédito hipotecario. Pues bien, como decíamos muchas de estas viviendas están siendo ocupadas por aquellas familias en situación de necesidad urgente de vivienda, a las que la administración no le ofrece ninguna solución habitacional.

Estas familias, normalmente, salvo excepciones, tienen que enganchar sin autorización, los suministros básicos de luz y agua, toda vez que las compañías suministradoras les exigen para poder regularizarlos el título en virtud del cual ocupan la vivienda.

Así, las personas que se hayan en la situación descrita, acuden a esta Defensoría a fin de que intervengamos ante la entidad financiera titular del inmueble, con el propósito de que accedan a regularizar su situación en el mismo mediante la firma de un contrato de alquiler social.

No obstante, es unánime la posición firme mantenida en la actualidad por las entidades financieras de no regularizar bajo ningún concepto las ocupaciones sin título de sus viviendas, promoviendo procedimiento civiles de desahucios o penales de usurpación, o incentivando las ejecuciones de sentencia suspendidas.

En estos casos, esta Institución lo que viene planteando ante la entidad financiera es la suspensión del lanzamiento con carácter provisional y por un período prudencial hasta que los servicios sociales puedan ofrecer a la familia ocupante sin una alternativa habitacional.

Al mismo tiempo, nos dirigimos a los servicios sociales o las oficinas de defensa del derecho a la vivienda que han creado algunos ayuntamientos, solicitando que tomen conciencia de la situación de emergencia en la que se encuentra la familia, y traten de ponerse en contacto con la entidad financiera llegando a un acuerdo mediante el cual dicha entidad suspenda la ejecución por un tiempo razonable dentro del cual los servicios sociales se comprometan a proporcionar una alternativa habitacional a la familia afectada.

Asimismo, en alguna ocasión, nos hemos dirigido al juzgado interviniente, poniendo en su conocimiento la existencia del convenio suscrito entre el Consejo General del Poder Judicial, la Junta de Andalucía y la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, sobre la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión de lanzamientos de vivienda familiar y medidas de carácter social y sobre cesión de datos en los procedimientos de desahucio y ejecución hipotecaria.

Nuestra Institución debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que además, perjudican a terceros de buena fe, quienes en la mismas circunstancias de precariedad económica y familiar o incluso peor, han decidido someterse al procedimiento legalmente establecido para la adjudicación de viviendas protegidas llevando años esperando este momento.

No obstante, podemos comprender este tipo de actuaciones, máxime cuando las administraciones con competencias en materia de vivienda no están dando toda la necesaria respuesta a la necesidad, muchas veces acuciante, de acceder a una vivienda pública.

En cualquier caso, cuando la Administración ejerce sus competencias de recuperación de la vivienda ocupada, nos hemos pronunciado en el sentido de que llegado el momento del

Nuestra Institución debe garantizar el cumplimiento de la legalidad vigente, por lo que no puede amparar situaciones de ocupación de vivienda que, además, perjudican a terceros de buena fe

lanzamiento, en el caso de familias vulnerables, en situación de riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección como son los menores, se deberá ofrecer una alternativa habitacional que evite que puedan verse en la calle.

Demandamos que cuando la Administración recupere la vivienda pública ocupada, en el caso de familias vulnerables, en situación de riesgo de exclusión o con personas que pertenezcan a colectivos objeto de especial protección como son los menores, se ofrezca una alternativa habitacional que evite que puedan verse en la calle

La fundamentación de este posicionamiento la encontramos además de en los artículos 47 de la Constitución española (CE), y artículo 25 de nuestro Estatuto de Autonomía, en el artículo 10.2 de la Constitución española, que señala que las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que están reconocidos en la propia Constitución se han de interpretar de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España.

En este sentido, cabe señalar que el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios. En el mismo sentido, el artículo 11, párrafo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en cuya virtud los Estados partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

El PIDESC crea un órgano técnico para supervisar la aplicación del propio Pacto por los Estados. Se trata del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Este Comité, en su Observación general número

7, se preocupó de una de las cuestiones más decisivas con respecto a los desalojos, esto es, determinar las circunstancias en que son admisibles los desalojos forzosos y enunciar las modalidades de protección que se necesitan para garantizar el respeto de las disposiciones pertinentes del Pacto.

Algunas de las reglas específicas que plantea esta Observación número 7, frente a un desalojo, se refieren a la efectiva puesta a disposición de los afectados de todos los recursos jurídicos adecuados; a la adopción de medidas para impedir toda forma de discriminación resultante del desalojo; a la protección de los grupos más vulnerables como mujeres, niños o ancianos; al respeto a los principios de razón y proporcionalidad y, por supuesto, las adecuadas garantías procesales.

Resulta especialmente importante, en lo que respecta a esta Resolución, la regla contenida en el párrafo 17:

«Los desalojos no deberían dar lugar a que haya personas que se queden sin vivienda o expuestas a violaciones de otros derechos humanos. Cuando los afectados por el desalojo no dispongan de recursos, el Estado Parte deberá adoptar todas las medidas necesarias, en la mayor medida que permitan sus recursos, para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según proceda».

En definitiva, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales ha interpretado que el derecho a la vivienda prohíbe a los Estados realizar desalojos forzosos que dejen a personas sin hogar. En otras palabras, que los Estados, en los casos de necesidad, no pueden desahuciar a las personas sin ofrecerles una alternativa habitacional.

La interpretación del derecho a la vivienda que ha hecho este Comité ha sido respaldada por diversos órganos del Sistema de Naciones Unidas. Por ejemplo, la Comisión de Derechos Humanos, órgano dependiente del Consejo Económico y Social, que ha dictado resoluciones sobre desalojos forzosos entre 1993 y 2004, las cuales han sido asumidas además por el Consejo de Derechos Humanos, órgano que ha sustituido a la Comisión de Derechos Humanos.

El Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales ha interpretado que el derecho a la vivienda prohíbe a los Estados realizar desalojos forzados que dejen a personas sin hogar

A mayor abundamiento, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales, ha destacado la interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, de manera que un desalojo forzoso sin alternativa habitacional no solo produce una vulneración del derecho a la vivienda, sino que afecta directamente a otros derechos humanos que tienen su fundamento en la vivienda, como el derecho a la vida e integridad física o el derecho a la vida privada y familiar.

En el ámbito europeo, podemos hacer referencia a la Carta Social Europea y al Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El Comité Europeo de Derechos Sociales es el órgano que tiene la facultad de interpretar la Carta Social Europea mediante informes periódicos que valoran la aplicación de la misma por los Estados.

La Carta Social Europea contempla en su artículo 16 una referencia expresa a la protección económica, social y jurídica de la familia. En cuanto al derecho a la vivienda, este artículo solo alude a la necesidad de los estados parte apoyen la construcción de viviendas adaptadas a las necesidades de las familias.

Pues bien, el Comité Europeo de Derechos Sociales ha declarado expresamente como vulneración de la Carta los desalojos forzados que dejen a personas sin hogar, de forma similar a la interpretación del PIDESC que realiza el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Y aunque las decisiones de este Comité no tienen carácter vinculante, debe considerarse que el cumplimiento de buena fe de un Tratado por un Estado firmante debe obligarle a no apartarse de la doctrina de su Comité sin una justificación razonable.

Por su parte, el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) instituye el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) para asegurar el respeto de los compromisos recogidos en el propio Convenio y en sus protocolos.

En este caso no se trata de un comité técnico, sino de un órgano jurisdiccional, compuesto por jueces, cuyas sentencias tienen fuerza de cosa juzgada para los Estados.

Entre los compromisos que asumen las partes del CEDH está el de la prohibición de los tratos inhumanos o degradantes (artículo 3) o el del respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia (artículo 8).

En definitiva, el TEDH es consciente de que la privación de la vivienda, aún sin considerar el título que se ostenta para su utilización, puede suponer la vulneración de otros derechos protegidos por el Convenio, como los aludidos de prohibición de tratos inhumanos o degradantes o de respeto de la vida privada y familiar, del domicilio y de la correspondencia.

Por ese motivo, el TEDH en algunas de sus sentencias suspende la ejecución del lanzamiento de la vivienda hasta tanto no conozca de forma fehaciente y detallada las medidas relacionadas con el alojamiento (alternativa habitacional) y con la asistencia social que se va a prestar a la persona que va a sufrir un desalojo forzoso, con especial énfasis en la situación en que pueden quedar los niños que sufren el referido desalojo forzoso.

Todo ello tuvimos ocasión de analizarlo en la queja 15/2073, en la que emitimos la correspondiente [Resolución](#) al respecto, si bien, en honor a la verdad, a pesar de que las recomendaciones fueron aceptadas, la cuestión es que la familia se salió voluntariamente de la vivienda ocupada y aún no ha podido acceder a ninguna vivienda pública.

En relación con esta cuestión, tenemos que citar necesariamente una reciente Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de noviembre de 2017, Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, mediante

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos considera que la privación de la vivienda, aún sin considerar el título que se ostenta para su utilización, puede suponer la vulneración de otros derechos protegidos por el Convenio Europeo de Derechos Humanos

la que el **Alto Tribunal ha fijado su doctrina sobre el deber de las personas titulares de la judicatura ante un desalojo por desahucio u ocupación de una casa con niños, en el sentido de que antes de autorizar la entrada en domicilio tienen que asegurar y garantizar una protección integral y efectiva de los derechos e intereses de las personas menores**, al amparo de la Ley de Protección Jurídica del Menor, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Constitución Española. [http://www.icavigo.es/documentos/STS%20\(derechos%20menores%20acceso%20domicilio\).pdf](http://www.icavigo.es/documentos/STS%20(derechos%20menores%20acceso%20domicilio).pdf)

En otras ocasiones, aunque en un número mucho más reducido, se plantea **la necesidad de poder permutar o cambiar la vivienda protegida pública en la que reside la familia adjudicataria en régimen de arrendamiento, por otra adaptada a las necesidades especiales de su hijo o hija con discapacidad** (queja 17/4702). Aunque no siempre las solicitudes de permuta están basadas en este motivo, por cuanto que las situaciones de conflictividad vecinal y social del barrio o entorno en el que se ubica la vivienda, los progenitores consideran que no son adecuadas para el desarrollo normalizado de sus hijos e hijas, también son objeto de queja ante esta oficina (queja 17/1488, queja 17/2661 queja 17/3035, queja 17/0555, queja 17/2258, entre otras).

3.1.2.5. Derecho al medio ambiente adecuado

La mayoría de quejas en el ámbito del medio ambiente, motivadas por las afecciones que se generan a los menores, están relacionadas con la contaminación acústica y, más concretamente, con la generada por los locales e instalaciones de hostelería, aunque también se han recibido algunas quejas cuyo origen se centra en la contaminación atmosférica generada por algunas actividades.

Por lo que respecta a los problemas que genera la **contaminación acústica** citamos ejemplos clarificadores de cómo la misma afecta a los derechos de los menores de edad.

Así se denunció que desde el comienzo del verano, varios establecimientos de Playa Granada en Motril, emiten música hasta altas horas de la

madrugada sin ningún tipo de limitadores, en terrazas al aire libre, lo cual impide que los vecinos pudieran conciliar el sueño y la tranquilidad, máxime cuando muchos siguen trabajando durante los meses de verano. Los niños y bebés se despiertan aterrorizados a las 4, 5 y 6 de la mañana. Los vecinos llaman a la policía y esquivan el problema, diciendo que el establecimiento tiene licencia (queja 17/4381).

También se nos puso en conocimiento la situación que estaban viviendo unos vecinos desde hace más de diez años durante los meses de verano por la actividad irregular mantenida por un kiosco sito en el municipio de Alfacar (Granada). Dicho kiosco vende y dispensa de bebidas alcohólicas y espirituosas de baja y alta graduación durante todo el horario de apertura, suministrando al público dichas bebidas incluso después de las 22:00 horas, y de forma reiterada hasta altas horas de la madrugada (queja 17/4382).

También traemos a colación la queja 17/1640. El interesado manifestaba *“soy padre de un bebé de 11 meses en la actualidad. Residimos en Málaga capital (...). Mi mujer, hijo y yo nos encontramos empadronados en dicha vivienda. En los bajos del edificio se encuentra un local llamado “...” el cual dispone de una licencia de bar-restaurante. El caso es que este establecimiento, indiferente ante nuestras quejas continuas e indicaciones de la presencia de un bebé, ejerce su actividad con música continua e incluso un tablao flamenco. Ruido que se transmite con claridad a nuestra vivienda, con la situación de estrés y ruidos que no nos permite descansar correctamente. De hecho publicita dicho evento en redes sociales (facebook). Por este motivo y antes de generar un problema de salud a mi hijo quiero consultar cómo debemos proceder”*.

A modo de conclusión podemos afirmar que la contaminación acústica generada por distintos emisores, tales como el tráfico rodado, los locales de hostelería y sus terrazas, las pistas y campos de deportes, etc., poseen una extraordinaria incidencia en la calidad de vida de las personas que residen en sus entornos especialmente en los niños.

Estos hechos, especialmente cuando residen menores, dan lugar a la presentación de quejas pues el ruido que incide negativamente en la

El ruido incide negativamente en la garantía y protección de distintos derechos constitucionales, como el derecho a la protección de la salud, el derecho a un medio ambiente adecuado, y el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el hogar

garantía y protección de distintos derechos constitucionales, como el derecho a la protección de la salud, íntimamente unido al derecho al descanso, el derecho a un medio ambiente adecuado, que tanta relación guarda con el bienestar y la calidad de vida, y el derecho fundamental a la intimidad personal y familiar en el hogar.

Esta incidencia de la contaminación acústica en los mencionados derechos de la ciudadanía ha motivado que el derecho a un domicilio libre de ruidos más allá de los límites tolerables en la Ley se haya configurado, según el artículo 5 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la ley de suelo y rehabilitación urbana, como un derecho inseparable al derecho a una vivienda digna y adecuada regulado en el artículo 47 de la Constitución.

Esta Institución viene, desde hace años, dedicando una atención especial tanto a través de las quejas a instancia de parte, como de oficio, a la protección de los derechos de los menores ante la vulneración que se producen de éstos como consecuencia de la contaminación acústica.

Demandamos medidas correctoras para terminar o paliar la contaminación atmosférica que generan determinadas actividades industriales

Configurar un domicilio libre de ruidos es una condición indispensable para garantizar el derecho al desarrollo de la personalidad, la educación y relaciones familiares de los menores.

Respecto a la contaminación atmosférica hemos de destacar que cuando se trata de actividades generadas por actividades industriales siempre interesamos que se adopten medidas correctoras para terminar o paliar la situación.

Citemos algunos ejemplos. Iniciamos una investigación de oficio al conocer, por los medios de comunicación, que una asociación de vecinos de la ciudad de Málaga había denunciado la falta de control de las administraciones públicas sobre una actividad que afectaba a la calidad del aire que se respira en la zona. Esto debido, fundamentalmente, a las emisiones contaminantes a la atmósfera de una fábrica de cemento situada en la zona de El Candado. En las noticias que llegaron a esta Institución se hacía una especial referencia a los menores que residían en el barrio (queja 17/0776).

También tuvimos conocimiento de la desesperación de un padre de familia por las partículas de tizne que caían sobre su patio provenientes de una chimenea de una panadería colindante: *“Llevamos sufriendo estos efectos desde que vivimos aquí hace 12 años. En el 2014 nos decidimos a no aguantar más e ir al Ayuntamiento de Cártama a poner una reclamación, la cual hizo una inspección, y dijo que todo estaba correcto menos la ubicación de la chimenea y otras cosas sin importancia. Después de tres años que sucedió eso seguimos con las mismas molestias. Estamos afectados anímicamente, ya que no podemos hacer un uso normal de nuestro patio, por estar siempre sucio de tizne, suelo, mobiliario, ropa tendida, ventanas, y por supuesto niños, tenemos dos niños y no pueden ejercer vida normal en el patio, porque por muy bien que limpiemos (dos o tres veces al día), no podemos asegurar que no se manchen. El Ayuntamiento no da solución al problema y ya no sabemos que hacer. Solo pedimos el derecho a vivir una vida normal en nuestra propia casa y no tener que vivir en un zulo, por culpa de un negocio. Ya que creemos que para ganarse la vida no es necesario molestar a las personas cercanas”* (queja 15/5576).

Por otro lado, **la situación de abandono en la que se encuentran diversos terrenos, solares e inmuebles en nuestra Comunidad Autónoma origina la presentación, año tras año, de quejas de familiares en las que se pone de manifiesto la situación de riesgo que se origina para los menores por esta causa.**

En todos esos supuestos, nuestra intervención se centra en que se evalúe el riesgo y se adopten medidas, ya sea con arreglo a la ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, para garantizar la seguridad y salubridad de los

inmuebles y solares, o con arreglo a las ordenanzas de limpieza, si con ello se resuelve el problema generado. En la gran mayoría de los casos la respuesta es positiva por parte de los Ayuntamientos.

Solicitamos que se evalúe el riesgo y se adopten medidas, para garantizar la seguridad y salubridad de los inmuebles y solares

Tal fue el caso de la queja del presidente de la comunidad de propietarios de un inmueble que venía remitiendo escritos al ayuntamiento demandando que se requiera a la propiedad del solar existente a la espalda del edificio para que procediera a su limpieza. Afirmaba que el solar se ha convertido en un auténtico vertedero de basura, a lo que añadía la existencia de una vivienda que limitaba con el mismo y que se encontraba en estado ruinoso, que venía siendo utilizada para realizar botellones por grupos de adolescentes con el peligro que ello conlleva (queja 17/5905).

También la reclamación del presidente de una asociación de vecinos de un municipio sevillano que denunciaba las deficiencias y el mal estado de conservación que presentaban distintas infraestructuras e inmuebles en la zona que suponían, a su juicio, un grave peligro para los niños del barrio. Así, remitía diversas fotografías acreditativas de estas deficiencias tales como ausencia de conservación y mantenimiento de un parque público, abandono de un inmueble en el que se había caído una persona por el hueco del ascensor y se encontraba en silla de ruedas, falta de mantenimiento de una zona deportiva y una estructura sin vallar en el interior del parque (queja 17/6621).

En otros casos, el riesgo deriva de otros hechos que pueden tener lugar en el espacio urbano, como la existencia de una gran grúa, de más de 20 Tm. que giraba sobre viviendas y calles donde, por la existencia de colegios, había una gran presencia de menores (queja 17/5249).

También hemos tramitado quejas para **demandar medidas de prevención de riesgos en el ámbito de la seguridad vial para garantizar la integridad física y la vida de los menores.**

Traemos a colación algunos supuestos. Citamos la investigación de oficio iniciada al tener conocimiento, por los medios de comunicación, de que en las cercanías del colegio Portaceli, en la calle Eduardo Dato de Sevilla, existe un paso de peatones, que la propia noticia califica como *“punto negro en la seguridad vial”* de la ciudad, en el que se ha producido un atropello y en el que los vecinos vienen reclamando presencia policial a la entrada y salida del colegio.

Siempre según esta noticia, una mujer había resultado herida por una moto cuando atravesaba esta zona, que se ha convertido en un punto negro en la seguridad vial de la ciudad. Los vecinos de Nervión llevan años reclamando la presencia policial en la entrada y salida de los alumnos de este centro de enseñanza, el más numeroso de la capital andaluza, que congrega a 2.000 personas. También exigen barreras de protección para evitar que en este tipo de accidente se vean implicados menores. El Ayuntamiento, por su parte, explica que el accidente se produjo por una imprudencia del peatón que cruzó con el semáforo en rojo (queja 17/0566).

También solicitó la intervención de la Defensoría una profesora de un grupo de alumnos de un centro educativo situado en de Mairena del Aljarafe. En ella nos indicaba, textualmente, que *“Necesitamos un carril bici desde Almensilla hasta Mairena del Aljarafe pasando por Palomares. Los medios de transporte en estas localidades son deficientes y somos muchos los jóvenes, padres y madres que nos gustaría trasladarnos con seguridad y de forma sostenible en estos municipios. Solicitamos su ayuda para que los ayuntamientos se pongan de acuerdo en hacer un carril bici para mejorar la circulación de esta zona. También es importante que sepan que hay muchos ciclistas que ponen en peligro su vida puesto que no hay arcén en estas carreteras”*. (queja 17/3373).

Finalmente mencionamos la siguiente reclamación: *“No dudo que antes no sucediera nada, pero desde el pasado septiembre de este mismo año, en la carretera principal de Las Gabias (A338), a la altura de calle Progreso/calle Alhambra se han sufrido desde que le digo hasta ayer mismo cuatro accidentes de distinta índole, uno de ellos grave, y otro (el sufrido por una moto y un turismo la semana pasada) bastante grave. Me he dirigido al Ayuntamiento de Las Gabias a presentar un escrito explicando la situación,*

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 Andalúz 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 impliquen 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 recibíéndolas 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, los 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 pagándole 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 manteniendo 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, higiénico-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 transcendencia del cambio experimentado en su situación personal, social y familiar; y que lo procedente sería que recuperara su guarda y custodia.

La intervención del Ente Público también se produce en casos de madres víctimas de violencia de género, primando el interés superior del menor incluso en estas lamentables circunstancias. Es por ello que las decisiones no son siempre comprendidas y que por dicho motivo se llega incluso a presentar queja ante el Defensor. Ejemplo de ello es la queja 17/2195 en la que la abuela de cuatro menores discrepaba de la decisión del Ente Público de declararlos en situación de desamparo, asumiendo su tutela conforme a la Ley. Nos decía que su hija, madre de los menores, fue víctima de violencia de género por parte del padre, y que a consecuencia de dicha situación protagonizó una tentativa de autolisis, la cual determinó la intervención de la Policía Local y a continuación del Ente Público de Protección de Menores.

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 conocedores 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](#)).

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

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](#)).

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 mas 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

Conforme a las estadísticas oficiales, la tasa de sentencias condenatorias a adolescentes, que desde 2001 -año de entrada en vigor de la Ley Orgánica 5/2000- había ido incrementándose hasta llegar a su punto álgido en 2010 (18.238 menores de edad condenados), ha ido disminuyendo progresivamente: 17.039 en 2011(-6,6%), 16.172 en 2012 (-5,1%), 14.744 en 2013 (-8,8%), 15.048 en 2014 (+2,1%) y 13.981 en 2015 (-7,1%).

Tradicionalmente las quejas más numerosas y recurrentes han tenido como foco de atención el cumplimiento del efectivo derecho de los menores infractores a cumplir la medida en un centro cercano a su domicilio (queja 17/5982 y queja 17/6647).

Sin embargo **durante 2017 el protagonismo se ha centrado en asuntos relacionados con la organización y el funcionamiento de los centros de internamiento de menores infractores** o con el trato recibido por los menores internos por el personal que presta servicios en aquellos.

La variedad y singularidad de problemas que pueden surgir en la vida cotidiana dentro de estos recursos de internamiento es bastante compleja por lo que la casuística que se presenta en estas reclamaciones es muy variada y con múltiples matices.

Las quejas más frecuentes formuladas por los menores o sus familiares suelen ir referidas a problemas de convivencia con otros internos; disconformidad con trato recibido por personal del centro, especialmente los educadores; agresiones por parte del personal de seguridad; disconformidad con las medidas correctoras o sancionadoras impuestas por los responsables del centro, de manera especial en el caso de las segundas aquellas que consisten en la separación de grupo.

En ocasiones, al objeto de comprobar directamente las denuncias y con el propósito de poder entrevistarnos con los menores, realizamos visitas de inspección a los centros de internamiento.

En este ejercicio destacamos **la visita realizada al centro “La Marchenilla” ubicado en Algeciras (Cádiz)** tras recibir un conjunto de reclamaciones de internos que denunciaban el comportamiento del

personal de seguridad, indicando que cuando se produce algún incidente su intervención se realiza con un empleo desproporcionado de la fuerza e incluso que dicho comportamiento se acentúa en el interior de las habitaciones al ser el personal de seguridad conocedor de la inexistencia de cámaras de videovigilancia en las zonas privadas en que se ha de preservar la intimidad de los menores.

Señalaban que habían observado como uno de los internos presentaba moratones en cuello y espalda como consecuencia de la fuerza que tuvo que utilizar el personal de seguridad para contener su conducta.

Durante nuestra investigación en el centro, donde tuvimos la oportunidad de entrevistarnos personal e individualmente con los denunciantes, así como con parte del personal que presta servicios en el centro, pudimos conocer que la reducción del comportamiento violento del afectado, con alteración de la convivencia normalizada en el centro, se produjo conforme a reglamento, utilizando aquellos medios de contención que implicaron un menor empleo de la fuerza, durante el tiempo mínimo indispensable, y optando por la solución menos gravosa.

Dicha intervención quedó registrada en las cámaras de seguridad como acontece siempre, a excepción de cuando se efectúa en las habitaciones de los menores y jóvenes, aseos, duchas o similares donde no se instalan estos dispositivos para preservar la intimidad de aquellos.

Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía, consideramos que el incidente analizado respondía a un hecho puntual, que requirió de la intervención de personal de seguridad para contener la conducta desajustada del menor. Sobre dicho incidente se produjo la consecuente investigación por parte de la dirección del centro, dando además comunicación del mismo a la fiscalía y juzgado, por lo que la actuación del personal de seguridad obedeció a la necesidad de restaurar el normal clima de convivencia en el centro (queja 17/5255, queja 17/5256, queja 17/5257, queja 17/5258 y queja 17/5260, entre otras).

No obstante, durante nuestra visita de inspección mostramos nuestra impresión desfavorable respecto de la práctica realizada por los

responsables del centro de retirar los colchones de las habitaciones de los internos cuando sobre éstos se ha adoptado una medida disciplinaria de separación de grupo.

Discrepamos también con la justificación alegada por los mismos responsables consistente en que de no retirar el colchón los infractores recibirían la medida de aislamiento en su cuarto como un premio ya que durante ese tiempo estarían exentos de realizar otras actividades educativas o formativas.

Tampoco entendemos justificada la medida por el hecho de que el descanso del día en el cuarto por la medida de aislamiento impide al interno conciliar el sueño de noche, y sea un caldo de cultivo para que en el periodo nocturno no puedan dormir y perturben el descanso del resto de los internos.

También le manifestamos nuestra impresión contraria a que los internos permanezcan durante un largo periodo de tiempo en el módulo terapéutico de ingreso o de observación. Recordemos que dicha situación puede ser incluso desfavorable desde el punto de vista educativo, al que siempre va orientada la medida impuesta por el juzgado.

Con estos antecedentes hemos dirigido una recomendación a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación a fin de que se den las instrucciones oportunas a la entidad que gestiona el centro para que se suprima la medida acordada de retirar los colchones de las habitaciones donde los menores cumplen una medida disciplinaria de separación de grupo y que se realice un estudio sobre el tiempo medio de permanencia de los menores en los módulos de observación o ingreso (queja 17/6198).

3.1.4. Derecho al ocio, la cultura y el deporte

a) Derecho al ocio

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

En el disfrute de estos momentos de ocio, especialmente del juego como elemento de socialización, cobra especial importancia los parques infantiles, y es por ello que **velamos porque se generalicen tales instalaciones de uso público, y porque las existentes cumplan con requisitos exigidos por la normativa, con un adecuado mantenimiento.**

Trabajamos para garantizar el ejercicio del derecho al ocio, un derecho necesario para relacionarse con sus iguales y para desarrollar pautas de comportamiento en sociedad

Sobre estas actuaciones queremos señalar la queja presentada por un grupo de alumnos de segundo de enseñanza secundaria de un instituto de Mairena del Aljarafe, quienes tras debatir en clase un problema que les afectaba se dirigieron al Defensor del Menor para informarnos que ellos suelen jugar al fútbol en un campo habilitado junto a un parque infantil, siendo frecuente que la pelota traspase la valla y cause molestias a los niños pequeños que juegan en el parque infantil colindante. Por dicho motivo solicitan del Ayuntamiento que se eleve algo la valla que separa el campo de fútbol del parque infantil, lo cual evitaría molestias y discusiones (queja 17/3371).

Y no podemos dejar de lado que en el disfrute actual de los momentos de ocio tienen incidencia las nuevas tecnologías de la comunicación e información, especialmente de las redes sociales de internet, sobre cuyos problemas ya hemos informado con anterioridad, por lo que en estos momentos nos referiremos a **los programas televisivos emitidos en horario de especial protección para la infancia y adolescencia**, todo ello por considerar no apto para menores los contenidos emitidos en dicho tramo horario, en unos casos por su especial violencia, por contener escenas de sexo más o menos explícito, o por reproducir escenas que incitarían indirectamente al juego o consumo de bebidas u otras sustancias adictivas (queja 17/4834, queja 17/3632 y queja 17/2856).

No podemos dejar de destacar, por su reiteración en los sucesivos ejercicios, de **quejas que aluden a lo inapropiado que resulta para los menores aquellas actividades que estén relacionadas con la**

tauromaquia (quejas 17/0114, 17/0115). También hemos de señalar que en ocasiones recibimos quejas que aluden a letras de canciones, obras cinematográficas e incluso obras teatrales cuyos contenidos pueden considerarse inapropiados para menores (queja 17/3369, queja 17/2975 y queja 17/4910).

Un caso muy peculiar fue el que abordamos con el Ayuntamiento de Cártama (Málaga) por el modo en que efectuó el reparto de bonos para que los menores de la localidad disfrutaran de forma gratuita de las atracciones instaladas en la feria de la localidad. A tales efectos formulamos una [recomendación](#) para que se evitase excluir de dicho reparto a aquellos niños que residiendo en el municipio estuvieran matriculados en colegios no incluidos en la iniciativa municipal. Y también para que en el supuesto de que se optara por aplicar un criterio de ingresos económicos para decidir el reparto de tales bonos entre las familias residentes en la localidad, se atiende a la sugerencia que para dicho reparto pudieran realizar los servicios sociales comunitarios, a fin de conseguir un reparto equitativo y justo de tales bonificaciones ([queja 16/2083](#)).

Por su singularidad también hemos de aludir a la recomendación al Ayuntamiento de Aljaraque (Huelva) en la que remarcamos la necesidad de que al definir las características y requisitos de los menores participantes en los campamentos de verano se tuviera presente la posible participación de menores con diversidad funcional, procurando que la no admisión de algún participante esté suficiente motivada, analizando a tales efectos las circunstancias personales del menor y las concretas limitaciones que impiden su participación en la actividad, todo ello una vez que previamente se hubiera hecho lo posible para su inclusión ([queja 16/6252](#)).

b) Derecho al deporte

Las personas menores de edad son quizás quienes más participen en actividades deportivas, concebida esta práctica como simple actividad lúdica, aunque también sean asiduas participantes del deporte competitivo organizado por ayuntamientos o por las correspondientes federaciones deportivas.

Por lo expuesto no puede resultar extraño que **derivada de la práctica deportiva surjan problemas que requieran la intervención de esta Institución**, bien para que las Administraciones dispongan de unas instalaciones deportivas dignas y adecuadas a dicha finalidad, bien para evitar discriminaciones o conductas inapropiadas en la preparación o desarrollo de las actividades o competiciones, focalizando en ocasiones nuestra preocupación en evitar los problemas de violencia o xenofobia asociados a las competiciones deportivas en que participan menores de edad.

Hemos de reseñar también las quejas remitidas por familiares de menores solicitando nuestra intervención ante las **reticencias mostradas por el club deportivo o por la correspondiente Federación para el cambio de inscripción federativa para pasar a otro club**. En estos casos se ha de conciliar las reglas que ordenan la competición deportiva que exigen igualdad de trato a los distintos clubs en cuanto a inscripciones federativas y las fechas habilitadas para ello, con la posibilidad de efectuar dichos cambios para permitir casos concretos de menores que por motivos justificados desean cambiar de club (queja 17/1050).

Actuamos para conseguir de las administraciones unas instalaciones deportivas dignas y adecuadas para los menores; y para evitar discriminaciones o conductas inapropiadas en la preparación o desarrollo de las actividades o competiciones de niños y jóvenes

Relacionado con el deporte, pero en este caso desde la vertiente del **menor como espectador del evento deportivo**, hemos de destacar nuestras actuaciones a instancias de la madre de un menor que estaba disconforme con que su hijo hubiera sido objeto de un cacheo, sin contar para ello con su autorización, por parte de personal privado de seguridad en los accesos a un estadio de fútbol.

El evento deportivo en cuestión se incardina en la primera división de la Federación Española de Fútbol, y por ello se ve afectado por lo establecido

en la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, artículo 12, apartados 1.c, 2), que dispone lo siguiente:

«1. En atención al riesgo inherente al acontecimiento deportivo en cuestión, se habilita a la autoridad gubernativa a imponer a los organizadores las siguientes medidas:

c) Realizar registros personales, aleatorios o sistemáticos, en todos los accesos al recinto o en aquéllos que franqueen la entrada a gradas o zonas del aforo en las que sea previsible la comisión de las conductas definidas en los apartados 1 y 2 del artículo 2, con pleno respeto de su dignidad y de sus derechos fundamentales y a lo previsto en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, y en la normativa de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»

«2. Cuando se decida adoptar estas medidas la organización del espectáculo o competición lo advertirá a las personas espectadoras en el reverso de las entradas así como en carteles fijados en el acceso y en el interior de las instalaciones».

Porsu parte, el Real Decreto 203/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de prevención de la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, en su artículo 28, establece que para garantizar el cumplimiento de las obligaciones legales, los organizadores dispondrán del personal y de los medios adecuados para impedir a los asistentes la introducción o tenencia en el recinto de pancartas, símbolos, emblemas o leyendas que impliquen una incitación a la violencia, al racismo, la xenofobia o a la intolerancia; bebidas alcohólicas, y bebidas o alimentos de cualquier clase cuya introducción y tenencia esté prohibida.

El mismo precepto legal determina que se deben adoptar las previsiones oportunas para impedir el acceso a cuantos traten de introducir en el recinto armas u objetos susceptibles de ser utilizados como tales, bengalas y fuegos de artificio, o presenten síntomas de hallarse bajo los efectos de bebidas alcohólicas, estupefacientes, psicotrópicos, estimulantes o sustancias análogas.

Así pues, los clubes o sociedades anónimas deportivas organizadoras de los partidos de fútbol de primera división se han dotado de personal de vigilancia y seguridad para el ejercicio de tales funciones. Dicho personal ha de cumplir las previsiones establecidas en la Ley 5/2014, de 4 de abril, de seguridad privada, que en su artículo 32, respecto de los vigilantes de seguridad, establece que entre sus funciones se encuentra la de ejercer la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto privados como públicos, así como la protección de las personas que puedan encontrarse en los mismos, llevando a cabo las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión.

También contempla la Ley entre los cometidos del personal de seguridad los siguientes:

- Efectuar controles de identidad, de objetos personales, paquetería, mercancías o vehículos, incluido el interior de éstos, en el acceso o en el interior de inmuebles o propiedades donde presten servicio, sin que, en ningún caso, puedan retener la documentación personal, pero sí impedir el acceso a dichos inmuebles o propiedades. La negativa a exhibir la identificación o a permitir el control de los objetos personales, de paquetería, mercancía o del vehículo facultará para impedir a los particulares el acceso o para ordenarles el abandono del inmueble o propiedad objeto de su protección.
- Evitar la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas en relación con el objeto de su protección, realizando las comprobaciones necesarias para prevenirlos o impedir su consumación, debiendo oponerse a los mismos e intervenir cuando presenciaren la comisión de algún tipo de infracción o fuere precisa su ayuda por razones humanitarias o de urgencia.

Las funciones antes descritas, referidas a vigilantes de seguridad, han de regirse bajo los principios de inexcusable cumplimiento, recogidos en el artículo 8.1 de la citada Ley 5/2014, bajo el epígrafe «Principios rectores», entre los que se incluye el principio de corrección en el trato con los ciudadanos y «congruencia, aplicando medidas de seguridad y de investigación

proporcionadas y adecuadas a los riesgos y el principio de colaboración, por el que han de cumplir las órdenes e instrucciones que les indiquen los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación con el objeto de protección», como forma básica de actuación con los ciudadanos.

Así pues, dejando sentada la pertinencia de que los vigilantes de seguridad contratados por los clubes o sociedades anónimas deportivas puedan realizar registros y cacheos, se ha respondido a continuación a la pregunta de **si dichas actuaciones se pueden realizar sobre menores y en tal caso si se ha de recabar previamente el consentimiento de sus padres o tutores.**

Para dar respuesta a esta pregunta se ha de partir de la inexistencia de una regulación específica de tales cacheos o registros referidos a menores, por lo que de forma analógica se ha de traer a colación lo dispuesto en Instrucción 1/2017, de la Secretaría del Estado de Seguridad, por la que se aprueba el protocolo de actuación policial con menores, que ante hechos presuntamente delictivos considera admisible que las fuerzas policiales realicen cacheos o registros a los menores detenidos cuando concurren circunstancias debidamente justificadas que lo hagan necesario.

Este cacheo o registro se habrá de realizar con respeto absoluto a sus derechos fundamentales y siempre como medida de seguridad para el propio menor y los actuantes, retirándoles cualquier objeto que pudiera hacer peligrar su integridad física, su seguridad, la de terceros o la de los que le custodian. Su práctica se adecuará a lo dispuesto en las instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad, 12/2007, de 14 de septiembre, «sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial», y 19/2005, 13 de septiembre, «relativa a la práctica de las diligencias de registro personal por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», y restantes normas que se dicten en la materia.

De este modo, cuando fuese necesario, conforme a la Ley, requerir la identidad de un menor de edad en las vías, lugares o establecimientos públicos y, en su caso, realizar un control superficial sobre sus efectos personales para comprobar que no porta sustancias o instrumentos prohibidos o peligrosos se realizará del siguiente modo:

Se le informará con claridad de los hechos que motivan la intervención y en qué va a consistir ésta; Se evitará, en la medida de lo posible, la espectacularidad, el empleo de lenguaje duro, la violencia y la exhibición de armas. Se procurará realizar el cacheo por persona de mismo sexo.

Cuando las circunstancias lo permitan, se elegirá un lugar discreto fuera de la vista de terceras personas; y se pondrá lo antes posible en conocimiento de quienes ejerzan la patria potestad, la tutela o la guarda de hecho siempre que de las circunstancias del entorno o de los hechos que originan la intervención pueda deducirse que existe riesgo para el menor.

Ahora bien, el supuesto que nos ocupa, relativo a cacheos a menores por parte de vigilantes de seguridad en los accesos a estadios deportivos, no se produce en un contexto de detención del menor por indicios de conductas delictivas. Se da en un contexto de controles preventivos de seguridad, como medida de seguridad pública necesaria para evitar posibles incidentes en supuestos de aglomeraciones masivas de personas, cumpliendo con las medidas recogidas en la legislación preventiva de conductas de violencia, racismo, xenofobia e intolerancia en el deporte.

Con dicha finalidad son admisibles tales controles de seguridad. Ahora bien, si tales controles se han de realizar sobre menores de edad, en su ejecución se ha de extremar la prudencia por la especial protección que se ha de tener del derecho de los menores a su intimidad personal. Es así que de acudir el menor al estadio deportivo sin compañía de su padre o madre, tutor o guardador, el personal de seguridad privada habrá de obrar, como mínimo, cumpliendo con las mismas garantías que antes hemos señalado y que son exigibles a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y para el supuesto de que el

En los cacheos y registros para el acceso de menores a campos de fútbol, el personal de seguridad deberá actuar cumpliendo con las mismas garantías que son exigibles a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y si el menor está acompañado de adulto se requerirá previa autorización de éste

menor fuese acompañado de las personas adultas responsables de su cuidado se solicitará, además, previa autorización de estas personas para proceder a su cacheo o registro.

c) Participación de los menores en actividades sociales: Voluntariado

La educación en valores que, creemos, ha de presidir la formación integral de toda persona, sitúa la solidaridad entre las personas como uno de los objetivos principales que se ha conseguir. Y como faceta de esta dimensión solidaria de la actividad de las personas se expresa la actividad de voluntariado, cada vez más presente entre la juventud que conoce y participa en organizaciones sociales comprometidas en tales actividades.

La actividad de voluntariado está cada vez más presente entre la juventud que conoce y participa en organizaciones sociales comprometidas en tales actividades

Desde la perspectiva del menor como actor de la actividad de voluntariado encontramos **dificultades normativas para que el menor participe en dichas acciones por sí mismo, sin el consentimiento de sus padres o tutores**. Hacemos esta observación en tanto que la legislación actual es pródiga en admitir la facultad de los menores para participar por sí mismos en la vida social, sin necesidad de que sea suplida su voluntad con el concurso de las personas adultas de las que dependen (queja 17/5874).

Es así que en la exposición de motivos de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor (recientemente modificada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) se recalca como el ordenamiento jurídico, y dicha Ley en particular, va reflejando progresivamente una concepción de las personas menores de edad como sujetos activos, participativos y creativos, con capacidad de modificar su propio medio personal y social; de participar en la búsqueda y satisfacción de sus necesidades y en la satisfacción

de las necesidades de los demás. En el articulado de la Ley se produce un reconocimiento pleno de la titularidad de derechos en las personas menores de edad y también se refleja una capacidad progresiva para ejercerlos de forma autónoma.

En tal sentido, el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996 establece que las limitaciones a la capacidad de obrar de los menores se habrán de interpretar de forma restrictiva y, en todo caso, siempre atendiendo a su interés superior. A los efectos de interpretar y aplicar en cada caso el interés superior del menor se habrá de tener en cuenta como elemento general -entre otros- la consideración de los deseos, sentimientos y opiniones, así como su derecho a participar progresivamente, en función de su edad, madurez, desarrollo y evolución personal, en el proceso de determinación de su interés superior.

Y prevé este mismo artículo 2 que los criterios generales para apreciar cuál es el interés superior del menor se deben ponderar en función de otros criterios, entre los que se incluye la valoración de su edad y madurez, también el irreversible efecto del transcurso del tiempo en su desarrollo, y la preparación del tránsito a la edad adulta e independiente, de acuerdo con sus capacidades y circunstancias personales. Todos estos elementos, a su vez, habrán de ser valorados conjuntamente, conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad, de forma que la medida que se adopte en aplicación del interés superior del menor no restrinja o limite más derechos que los que ampara.

Del contenido de esta regulación legal se ha deducir la relevancia que otorga el legislador a la participación del menor en los asuntos que le conciernen y como sus opiniones han de ser oídas, escuchadas. Es por ello que desde esta Defensoría nos atrevemos a decir que, siempre que ello fuera posible, respetadas y aplicadas.

***Consideramos
que si el menor
ha alcanzado la
madurez suficiente
no resulta
imprescindible
contar con el
consentimiento de
sus progenitores
o representantes
legales para
colaborar en
acciones de
voluntariado***

Por tanto, tratándose de una persona menor de edad que hubiera alcanzado madurez suficiente, parece un tanto excesivo el requisito inexcusable de contar con el consentimiento de sus progenitores, tutores, guardadores o representantes legales para poder colaborar en acciones de voluntariado.

3.1.5. Defensa de otros derechos

a) Uso de internet y medios audiovisuales por menores

A nadie extraña ya el cambio en los usos y costumbres sociales que ha propiciado el acceso generalizado a internet desde el propio domicilio con conexiones cada vez más potentes, situación que se ha visto potenciada con el abaratamiento de los terminales de telefonía móvil con utilidades semejantes a las de un ordenador personal.

En Andalucía actualmente es frecuente ver a adolescentes, e incluso a niños de menor edad, con sus teléfonos móviles con acceso a internet, lo cual les faculta para disponer de perfiles en las redes sociales más conocidas, compartiendo además de comentarios más o menos acertados, imágenes y videos, con el riesgo de incurrir en actividades en unos casos inapropiadas y en otros ilícitas, vulneradoras de derechos.

Son frecuentes las denuncias por vulneración del derecho a la intimidad personal y familiar y a disponer con libertad de la propia imagen de los menores en el uso de las TIC

Es por ello que en nuestra actividad como Defensor del Menor no dejamos de recibir **quejas que, con referencia expresa al vehículo de las redes sociales de internet, invocan diversas vulneraciones de derechos:** En unos casos se denuncia cómo a través de redes sociales se comparten vídeos con conductas vejatorias hacia algún menor, tratándose de vídeos con afluencia masiva de visitas y descargas (queja 17/5766 y queja 17/6424); incluso los propios padres son los autores de tales vídeos vejatorios (queja 17/4575; queja 17/4536 y queja 17/4535).

Uno de los derechos que es más invocado por su vulneración con el uso de redes sociales es el derecho a la intimidad personal y familiar y a disponer con libertad de la propia imagen. De este modo tramitamos quejas tanto alusivas a la publicación, por parte de un colegio u otra administración pública en su página web y redes sociales de imágenes de menores sin consentimiento paterno (queja 17/6514); también quejas de los propios menores o de sus familiares que denuncian como ha sido invadida su intimidad por comentarios e imágenes publicadas en redes sociales (queja 17/3173); y quizás lo más frecuente, la queja del padre o madre recientemente separado que denuncia como su ex cónyuge publica en redes sociales fotografías de su hijo sin su consentimiento (queja 17/2884 y queja 17/2427).

Pero no sólo en redes sociales se da esta circunstancia, no es infrecuente tampoco que hayamos de intervenir ante supuestos de la aparición de la imagen de un menor en un canal de televisión, sin contar con la debida autorización (queja 17/2856).

b) Publicidad comercial

Durante 2017 hemos analizado **el uso instrumental que se realiza de personas menores de edad en unos casos como objetivo publicitario, y en otros utilizando su imagen con connotaciones inapropiadas en determinada campaña publicitaria.**

Citamos como ejemplo las denuncias de algunos ciudadanos por la campaña de publicidad realizada por un centro comercial para anunciar el inicio del período de rebajas. Dicha campaña de publicidad incluía cartelería y anuncios en prensa en los que figuraba la imagen de una niña, vestida como una mujer adulta, utilizando dicha imagen como estereotipo de consumo, lo cual pudiera considerarse dañino tanto para la propia menor como para los derechos de la mujer y, por tanto, tratase de una publicidad ilícita.

Sobre este asunto analizamos si se producía alguna vulneración de la normativa vigente en materia de consumo. A este respecto hemos de tener presente que la defensa genérica de la ciudadanía en su condición

de personas consumidoras y usuarias no tiene por objeto la protección específica de la infancia o de la mujer, cuyos derechos precisan de mecanismos más directos y eficaces que los previstos en las normas vigentes sobre consumo.

La normativa de defensa de los consumidores no tiene por objeto la protección específica de la infancia o de la mujer, cuyos derechos precisan de mecanismos más directos y eficaces que los previstos en las normas vigentes sobre consumo

Es por ello que hubimos de centrar nuestro análisis de la propia actividad publicitaria y en concreto sobre el contenido de la imagen de la menor, vestida como mujer adulta, en las condiciones señaladas. Y sobre este particular se ha de traer a colación el artículo 2 de la Ley 34/1988, de 11 de noviembre de 1988, general de publicidad, que dispone que a efectos de dicha Ley se entenderá por publicidad toda forma de comunicación realizada por una persona física o jurídica, pública o privada, en el ejercicio de una actividad comercial, industrial, artesanal o profesional, con el fin de promover de forma directa o indirecta la contratación de bienes muebles o inmuebles, servicios, derechos y obligaciones.

Adentrándonos ya en el contenido de la Ley general de publicidad, nos centramos en su artículo 3, que considera ilícita la publicidad que atente contra la dignidad de la persona o vulnere los valores y derechos reconocidos en la Constitución, especialmente a los que se refieren sus artículos 18 y 20, apartado 4.

Conforme a las modificaciones introducidas en la Ley general de publicidad por la disposición adicional 6.1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de protección integral contra la violencia de género, se habrán de entender incluidas en la previsión anterior los anuncios que presenten a las mujeres de forma vejatoria, bien utilizando particular y directamente su cuerpo o partes del mismo como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, bien su imagen asociada a comportamientos estereotipados que vulneren

los fundamentos de nuestro ordenamiento coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género.

Por otra parte, el artículo 25, de la Ley General de Publicidad, establece que cuando una publicidad sea considerada ilícita por afectar a la utilización vejatoria o discriminatoria de la imagen de la mujer, podrán solicitar del anunciante su cese y rectificación, entre otros organismos públicos, instituciones o asociaciones legitimadas, el Instituto de la Mujer o su equivalente en el ámbito autonómico.

Para apostillar la necesidad de actuación en esta cuestión también se ha de traer a colación las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil (incluyendo las modificaciones introducidas por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), cuyo artículo 11 apartado 1, impele a las administraciones públicas a tener en cuenta las necesidades de los menores al ejercer sus competencias, especialmente en materia de control sobre productos alimenticios, consumo, vivienda, educación, sanidad, servicios sociales, cultura, deporte, espectáculos, medios de comunicación, transportes, tiempo libre, juego, espacios libres y nuevas tecnologías (TICs).

Dispone también el artículo 11.2.d) de la Ley de protección jurídica del menor que habrá de ser un principio rector de la actuación de los poderes públicos en relación con los menores la prevención y la detección precoz de todas aquellas situaciones que puedan perjudicar su desarrollo personal.

Así pues, una vez hecho el encuadre normativo del asunto que se sometía a la consideración de este Defensor, solicitamos la colaboración del Instituto Andaluz de la Mujer, por considerar que dicho organismo tiene atribuidas competencias específicas en defensa de los derechos de la mujer, pudiendo promover de forma directa actuaciones en tal sentido (queja 17/3703 y queja 17/3704).

3.1.6. Menores y familia

a) Conflictos en el seno de la familia

El ejercicio de nuestros cometidos como Defensor del Menor nos permiten tener una privilegiada perspectiva de la actual estructura de la sociedad andaluza, asistiendo a nuevos roles y dinámica en la organización de las familias, que son cada vez más diversas, sin responder siempre al modelo de organización tradicional.

Existen nuevos roles y dinámica en la organización de las familias, que son cada vez más diversas, sin responder siempre al modelo de organización tradicional

A este respecto las políticas públicas que inciden en una equiparación de roles entre hombre y mujer, también se procura que tanto la legislación como el contexto de relaciones laborales faciliten la conciliación del trabajo con las obligaciones familiares, y dentro de las posibilidades presupuestarias si facilitan ayudas para la integración de aquellas unidades familiares más desfavorecidas.

Pero junto con estos avances, sin duda positivos, asistimos a una situación de **constante conflictividad en algunas familias que enquistan sus diferencias y no**

disponen de las habilidades suficientes para resolver los problemas.

Se dan situaciones de ruptura traumática de la convivencia en pareja que afectan a los hijos comunes, que en más ocasiones de las deseadas son utilizados como elemento con que defender sus particulares intereses, cuando no para fines más espúreos centrados en hacer daño a la otra parte (queja 17/4777, queja 17/4692 y queja 17/3917).

De este modo asistimos a disputas por el régimen de guarda y custodia de los hijos, achacando a la ex pareja comportamiento negligente en el cuidado de los hijos (queja 17/0057, 17/0500 y queja 17/0497). En otras ocasiones son los propios hijos quienes tercian en la disputa y se dirigen a la Defensoría decantándose por la convivencia con el padre o la madre (queja 17/2606, queja 17/1855 y queja 17/3327).

Junto con el régimen de guarda y custodia, compartida por ambos progenitores, o asignada por el juzgado en exclusiva a uno de ellos el asunto que quizás más quejas suscita es el relativo al régimen de visitas, por disconformidad con su duración o cadencia, o por el modo en que éstas han de realizarse (queja 17/0361 y queja 17/0378, entre otras).

No solo los ex miembros de la pareja, también la familia extensa se ve inmersa en esta conflictividad y se dirige al Defensor del Menor invocando el derecho a relacionarse con éste, por mucho que los padres del menor se opongan a ello (queja 17/1009 y queja 17/1511).

Recibimos quejas de padres que se sienten discriminados por la legislación actual que prevé intervenciones ágiles y diligentes en supuestos de violencia de género (queja 17/3831 y queja 17/4005)

Por otro lado, son muchos los **procesos judiciales en los que se dirime el régimen de guarda y custodia y la comunicación con quien resulte ser el progenitor no custodio, y/o el económico, regulador de las medidas a adoptar respecto de los menores desde el momento en que se produce la separación de sus progenitores**, que se ven obligados a buscar la respuesta judicial ante su incapacidad para llegar a un acuerdo entre ellos que regulen en el futuro las relaciones con sus hijos y su obligación de proporcionarles alimentos hasta que puedan valerse por sí mismos.

Obviamente, disfunciones tales como retrasos indebidos durante la sustanciación de este tipo de procedimientos tienen una negativa repercusión sobre el futuro desarrollo del menor. Piénsese en los que están a la espera de que se dilucide la cuantía de la pensión a percibir, o quienes encontrándose bajo la custodia de hecho de uno de los dos progenitores pierden el contacto con el no custodio ante la ausencia de resolución judicial que lo ampare para establecer una comunicación con el menor regulada judicialmente.

Son esas las cuestiones que se suelen constituir en el principal objeto de este tipo de quejas, y consecuentemente nuestra intervención va dirigida a tratar de **conseguir un pronto establecimiento de las medidas que**

regulen la relación de los menores con sus padres y sus respectivas obligaciones económicas, máxime cuando se trata de personas acreedoras de una especial protección atendiendo a su minoría de edad.

Como ejemplo de **impago de pensión de alimentos** trataba la denuncia de una mujer contra su ex marido y padre de su menor hijo porque desde el año 2009 había dejado de abonar la pensión de alimentos establecida en convenio judicialmente aprobado, lo que dio lugar a la incoación de Diligencias Previas del año 2012 de un Juzgado de Instrucción de Sevilla.

La interesada se había dirigido a esta Defensoría ante la ausencia de noticias desde que en noviembre de 2014 su representación formulara escrito de acusación por la presunta comisión de un delito de abandono de familia y una falta de incumplimiento del régimen de visitas, mostrándonos su desesperación ante el hecho de que pese a que habían transcurrido cuatro años desde que comenzó la instrucción de la causa aún no se hubiera concluido, máxime cuando se trataba de una cuestión que afectaba a un menor que, a mayor abundamiento, tenía una discapacidad del 50% y, por tanto, necesitaba de unas atenciones especiales, tanto en tiempo como económicas, que ella sola tenía graves dificultades para atender.

Pues bien, del informe remitido por la Fiscalía de Sevilla se desprendió que, una vez concluyó la fase de investigación y la intermedia, el asunto fue elevado al Juzgado de lo Penal correspondiente, donde se clasificó como asunto penal, hallándose en esos momentos pendiente de señalamiento de juicio oral.

Nos sugería el Ministerio Fiscal que informáramos a la interesada de que de persistir los impagos de la pensión fijada en sentencia civil éstos podían ser incluidos en este mismo procedimiento de forma que si fuera condenado el acusado podría extenderse su condena a los impagos realizados con posterioridad a su denuncia y hasta el propio momento del juicio oral, al que, por ello, le sugerimos nosotros que compareciera con el cálculo hecho de la cuantía a que ascendieren los impagos hasta ese mismo día.

El Ministerio Fiscal concluía su informe asegurándonos que daba traslado de la queja al órgano de enjuiciamiento para conocimiento por éste de las circunstancias económicas alegadas por la denunciante por si pudiera ello influir en la fijación de la fecha de celebración del juicio (queja 16/6627).

Otra queja relativa a demoras en **procesos judiciales por modificación de las medidas sobre guarda y custodia de sus menores hijos**, en lo que al régimen establecido en la sentencia de divorcio se refiere, se formuló en el asunto que dio lugar a la formación de los correspondientes autos de un Juzgado de Primera Instancia de Granada. Al solicitar el Ministerio Fiscal en octubre de 2016 fecha de celebración de la vista oral, se había informado que previamente era necesario elaborar el informe por el Equipo Psicosocial de Apoyo a los Juzgados de Familia, señalando cita para entrevistar a los afectados para el día 30 de agosto de 2017. En consecuencia, el fallo no podía dictarse hasta que no se celebrara la entrevista, para lo que quedarían nada menos que once meses, y además era necesario que después de la misma se emitiera el correspondiente informe del Equipo, pudiera valorarse éste y emitir la resolución.

No compadeciéndose tan flagrante retraso con la celeridad que requiere la resolución de cuestiones tan delicadas como las que conciernen a la guarda y custodia de menores, contribuyendo al debilitamiento del derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, hicimos nuestro lo que el interesado nos pedía: que instáramos que se solucionara lo más rápido posible este asunto reduciendo esos tiempos de espera reforzando dichos Equipos Psicosociales y poniendo en pie un plan de choque que garantizara el referido derecho.

Pues bien, en respuesta a nuestra petición, esta vez dirigida al correspondiente Departamento de Justicia al tratarse de una cuestión que afectaba a los medios personales al servicio de la administración de justicia, de su entera competencia, desde la Viceconsejería de Justicia e Interior se nos informó que en los últimos años habían aumentado considerablemente las peticiones de informes psicosociales por parte de los Juzgados de diferentes partidos judiciales de Granada, diferentes de

la capital, de manera que los mismos no sólo estaban atendiendo a los tres capitalinos especializados en familia, sino también a los otros ocho partidos judiciales de la provincia.

Se nos indicaba que si en 2010 hubo 206 solicitudes de informe, en 2015 las peticiones fueron 351, lo que provocó un considerable retraso (de aproximadamente 11 meses) en las citaciones y la emisión de los informes, obedeciendo este retraso fundamentalmente a la propia naturaleza de los casos, generalmente los más complejos y conflictivos, a la metodología de trabajo que requiere habitualmente entrevistas individuales con cada uno de los progenitores, con los menores, pruebas psicotécnicas, observación de pautas comportamentales de los menores con cada uno de los progenitores, etc. y al aumento de los casos derivados en los últimos años.

Constituyendo el excesivo lapso de tiempo que transcurre entre el inicio del procedimiento de separación o divorcio y la emisión del informe psicosocial una fuente de preocupaciones tanto para los afectados como para la Consejería -nos significaban- para paliar estas circunstancias en septiembre de 2015 se incorporó a los equipos psicosociales de familia una nueva psicóloga procedente del Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Granada, y en el mes de noviembre se puso en marcha una actuación puntual con apoyo externo de la empresa adjudicataria del contrato de peritaciones para la realización de los 50 informes que tenían fijada la fecha más extrema, lo que ha permitido adelantar considerablemente (en 2016) los casos que sufrían más retraso de 2015.

Asimismo, se había dictado la Resolución de la Dirección General de la Oficina Judicial y Fiscal, de 7 de octubre de 2016, por la que se establecen pautas básicas de organización y funcionamiento para la valoración y emisión del informe psicológico y social en materia de familia en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Granada, de aplicación desde el pasado 1 de noviembre de 2016. Mediante esta Resolución se procede a la integración funcional de los miembros de los equipos de familia en el Instituto de Medicina legal y Ciencias Forenses de Granada, bajo la coordinación de la Dirección del Instituto a quien corresponderá, entre otras funciones, el reparto de asuntos y la supervisión de la agenda de los profesionales de los equipos de familia.

Estas medidas coadyuvarían a reducir los tiempos programados inicialmente para la valoración y emisión del informe psicosocial mediante la racionalización de los recursos disponibles, la simplificación de procedimientos y el uso de sistemas de información y notificación telemática, y todo ello sin perjuicio de que durante el ejercicio 2017 se continuara con el apoyo externo hasta que el retraso se normalizara.

Finalmente nos señalaban que desde el servicio de Justicia de la Delegación del Gobierno de la Junta de Andalucía en Granada, a la vista de las medidas adoptadas para reducir los tiempos de emisión del informe psicosocial, las citas inicialmente previstas para ejercicio 2017 habían sido reprogramadas, de manera que el promotor de la queja que comentamos sería citado de nuevo y evaluado en los próximos tres meses (queja 16/6221).

Relativa igualmente a conflictos que se derivan de una **separación matrimonial que acaban en el ámbito penal**, traemos a colación la que se seguía en su contra causa penal ante un Juzgado de Primera Instancia de Torrox por supuesto delito de malos tratos en el ámbito familiar en relación con unos hechos acaecidos hacía año y medio, respecto del que la única noticia que tenía era que se dictó a principios del mes de julio de 2016 auto de apertura de juicio oral, ignorándose el Juzgado de lo Penal al que hubiera sido remitido (si es que lo había sido) ni, obviamente, la fecha de celebración del correspondiente juicio oral.

Tras admitir la queja ante la Fiscalía de Málaga destacábamos que la urgencia del señalamiento y celebración de juicio estribaba en el hecho de que el interesado, según nos argumentaba, necesitaba acreditar su inocencia debido a que su imputación determinó en su día que su hijo fuera tutelado por la Junta de Andalucía, y mientras el procedimiento penal no concluyera no se decidiría la reunificación familiar que pretendía, siempre, por descontado, que la sentencia fuera absolutoria, aunque en ello confiaba.

Por el informe del Ministerio Fiscal pudimos saber que el referido procedimiento aún estaba pendiente de señalamiento del día y hora de la vista, dando a la vista de lo anterior por concluidas nuestras actuaciones

en la confianza de que dicho señalamiento tenía naturaleza de causa preferente en su tramitación, al estar los hechos a enjuiciar tipificados como violencia doméstica (queja 17/0134).

Por su parte una ciudadana nos trasladaba su desesperación por no poder hacer frente a los gastos de sus hijos sin la contribución del padre debido a la escasez de sus ingresos, sin que ni siquiera pudiera recabar ayuda para familias monoparentales al carecer de resolución judicial que acreditara su incumplimiento.

La afectada había solicitado de un Juzgado de Primera Instancia de Sevilla en febrero de 2015 la ejecución de la sentencia sobre divorcio de mutuo acuerdo dictada en septiembre de 2014 ante el incumplimiento por parte de su ex marido y padre de sus dos menores hijos de las medidas establecidas en la meritada resolución. Ello había dado lugar a la incoación de autos sobre ejecución forzosa en los que, según parecía deducirse del escrito de la interesada, la única actuación habida era una diligencia de febrero de 2016 ordenándose librar oficio al Colegio de Abogados para que procedieran a nombrar nuevo letrado por el turno de oficio al ejecutado al haber causado baja en dicho turno el anteriormente designado.

Fue esa solicitud de designación de abogado y procurador de oficio la que provocó la suspensión del curso del proceso y la del plazo para oponerse el despacho de ejecución.

Finalmente, en marzo de 2017 se dictó auto estimando parcialmente la oposición formulada por el ejecutado acordando la cantidad por la que debía continuar la ejecución, sin que constara que ninguna de las partes lo hubiera recurrido, resolución que, en cualquier caso, suponía la quiebra de la inactividad judicial y la consiguiente superación de la misma, por lo que concluimos con ello nuestra intervención (queja 17/2051).

Citamos, por su peculiaridad, la queja de un ciudadano de nacionalidad marroquí, que nos escribía desde un centro penitenciario, asegurando que pese a no haber alcanzado la mayoría de edad, al contar sólo con 17

años, había sido juzgado y condenado en Juicio Rápido a la pena de dos años y seis meses de privación de libertad, que se encontraba cumpliendo en el establecimiento penitenciario desde el que nos escribía.

Pese a lo improbable de la cuestión planteada, bastaba con que se invocara la minoría de edad para que se iniciara desde esta Defensoría una investigación, que se efectuó a través de la Fiscalía de Málaga, a la que nos dirigimos, confirmándonos ésta la indubitada mayoría de edad de nuestro reclamante en el momento de su detención, tras haber recabado, para confirmarlo, informe a la Brigada de Extranjería del Cuerpo Nacional de Policía, desde la que se le ratificó que, según el informe médico realizado en el momento de su detención, del reconocimiento que se le hizo en base a las pruebas oseométricas, el detenido contaba con dieciocho años o más (queja 17/2671).

Ante disputas familiares, en interés superior de los menores, aconsejamos buscar soluciones de consenso, mediante el diálogo razonado entre las partes

En otro orden de cosas, al **ser requerida nuestra intervención en asuntos que inciden la vida privada de las familias**, lo usual es que en primer lugar aconsejemos que se profundice en la búsqueda de soluciones de consenso, mediante el diálogo razonado entre las partes. Para dicha finalidad, y ante las carencias de habilidades para el entendimiento que detectamos, consideramos indispensable que se potencie y facilite el acceso a los servicios que prestan los profesionales de la mediación familiar.

La Junta de Andalucía contempla la posibilidad de que se reconozca el derecho a disfrutar de dichos servicios a aquellas personas que lo soliciten expresamente y que acrediten reunir determinados requisitos económicos, pero creemos que estos servicios no son todavía suficientemente conocidos por la población (el número de mediaciones familiares gratuitas concedidas es aún muy bajo en comparación

Consideramos necesario potenciar el conocimiento entre la población del Servicio de mediación familiar establecido por la Junta de Andalucía

con el número de procedimientos contenciosos tramitados en los juzgados de familia) y que cuando se recurre a ellos ya el problema se encuentra muy deteriorado, siendo su solución más difícil, o siendo todavía posible su solución se han producido una serie de daños e inconvenientes que hubieran sido evitables.

b) Puntos de Encuentros Familiar

Los puntos de encuentro familiar (PEF) son concebidos como un servicio prestado por la Administración (contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes **denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en los PEF a favor de la otra parte** (quejas 17/4234, queja 17/4233, queja 17/3957 y queja 17/5847).

En este apartado hemos de destacar las actuaciones que realizamos a instancias de una usuaria del PEF de Sevilla en la que formulamos una sugerencia a la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación para que se elaboren y aprueben las Cartas de Servicios relativas a los puntos de encuentro familiar de Andalucía, en las cuales deberá figurar claramente detallado, a disposición de la ciudadanía, las formas de presentación de las quejas y sugerencias, así como los plazos de contestación y efectos de las mismas en la [\(queja 15/5780\)](#).

c) Familias numerosas

Son frecuentes y reiterativas las quejas de personas disconformes con el retraso en los trámites de concesión o renovación de títulos de familias numerosas. El plazo que actualmente marca la normativa de procedimiento para dar respuesta a tales solicitudes es de tres meses, por dicho motivo en

los supuestos en que se supera dicho plazo no podemos por menos que solicitar información sobre los motivos del retraso y llegado el caso instar a la Administración a la emisión, sin demora, de la correspondiente resolución.

Hemos de reseñar también que la entrada en vigor de la modificación introducida en la Ley de familias numerosas por la Ley 26/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, ha suscitado controversia sobre su correcta interpretación y alcance toda vez que conlleva una ampliación de los potenciales beneficiarios del título de familia numerosa, pues mantiene la vigencia del título a aquellas familias en que el número de hijos que cumplen las condiciones para formar parte del título sea inferior al establecido, mientras al menos uno de ellos reúna las condiciones previstas, todo ello sin perjuicio de que en estos casos la vigencia del título se entenderá exclusivamente respecto de los miembros de la unidad familiar que sigan cumpliendo las condiciones para formar parte del mismo y no será aplicable a los hijos que ya no las cumplen (queja 17/6511 y queja 17/5116).

Son frecuentes y reiterativas las quejas de personas disconformes con el retraso en los trámites de concesión o renovación de títulos de familias numerosas

Otro asunto sobre el que al igual que en años anteriores se repiten las quejas ante esta institución es el relativo a los **trámites para el reconocimiento o renovación del título de familia numerosa en aquellos supuestos de separación o divorcio, en el que existen hijos comunes** y que ambos excónyuges pretenden incluir junto con los de su nueva pareja y familia, en un nuevo título de familia numerosa.

Sobre este asunto ya nos pronunciamos en resoluciones emitidas en ejercicios anteriores en el sentido de que sin dejar de lado el límite impuesto legalmente de que un mismo hijo no pueda simultanear su inclusión en dos títulos de familia numerosa, la opción por la inclusión en uno solo de ellos no puede quedar exclusivamente en manos de quien ejerza su custodia, negando su inclusión en el título del ex cónyuge a pesar de no poder disfrutar de dicho derecho por no reunir los requisitos necesarios para ello (queja 17/5803, queja 17/3325 y queja 17/1945).

Por su especificidad hemos de destacar la [sugerencia](#) al Ayuntamiento de Sevilla para que valore la posibilidad de modificar la ordenanza reguladora del impuesto de bienes inmuebles para que permita disfrutar de la bonificación del impuesto a aquellas familias numerosas en que la mayor parte de las personas incluidas en el título residen habitualmente en la vivienda sobre la que se solicita la bonificación ([queja 16/0419](#)).

También destacamos la situación de una familia que perdió la condición de familia numerosa en el período de tiempo en que se demoró la tramitación de la revisión del grado de minusvalía del hijo. Tras analizar las circunstancias del caso formulamos una recomendación a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Cádiz para que fuese atendida la reclamación presentada por la familia y, en consecuencia, se retrotrayera la fecha de efectos del título de familia numerosa ([queja 16/6374](#)).

3.2. Consultas

3.2.1. Datos cuantitativos

Durante el año 2017, en asuntos de menores, se han recibido 2.208 consultas, tanto a través del teléfono gratuito específico del Defensor del Menor (900506113), como a través del teléfono de la Institución (954212121), atención presencial, internet o redes sociales.

En todo caso, se destaca la importante incidencia que tienen las consultas realizadas a través de medios telefónicos: Teléfono del Menor (900 506 113) y teléfono general (954 21 21 21), que asciende al 84,50% de las consultas.

Respecto de la temática realizada, los asuntos que más han concitado el interés de la ciudadanía ha sido la de menores (35,42%). También ha existido una gran demanda de información en el ámbito de la educación no universitaria, de tal manera que las consultas planteadas acerca de este tema ascienden al 31% por ciento del total de las atendidas por