

necesario, que no sería superior a los dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de dicha medida.

A lo expuesto se une la disponibilidad de centros específicamente dedicados al abordaje de problemas de conducta de menores de edad, a los cuales pueden ser derivados los menores tutelados por la Administración y también aquellos sobre los que se hubiere asumido temporalmente su guarda. En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros residenciales que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de conducta se ha de realizar previa autorización judicial, conforme a las previsiones del Título II, Capítulo IV, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos.

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

3.1.2.6.2. Protección a menores en situación de desamparo

3.1.2.6.2. a) Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa

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

Hay que señalar que dicha Ley 1/1998, en su artículo 23.1, establece un listado de supuestos de lo que puede considerarse "situación de desamparo", desarrollando la genérica referencia que realiza el mencionado artículo 172 del Código Civil, que se limita a señalar que es aquella situación que se produce, de hecho, a causa del incumplimiento o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

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

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

Y este hecho, con todas las variables que inciden en el mismo, es el que nos trasladan personas a título individual, colectivos de familias afectadas y asociaciones que acuden a la sede de nuestra

institución para exponer sus reivindicaciones, solicitando una mayor actuación preventiva de las administraciones públicas para evitar que familias, en situación de desventaja social y escasos recursos económicos, asuman como inevitables muchas carencias que repercuten en sus hijos y que estas carencias influyan en sus pautas de vida con dinámicas nocivas para los menores, que en última instancia les lleven a perder su custodia. También reclaman un mayor respeto a sus derechos en los procedimientos de desamparo, solicitando una mayor motivación de las resoluciones y mayor rigor en los informes técnicos que se incluyen en los expedientes de protección, que en muchas ocasiones consideran sesgados y condicionados por prejuicios sobre antecedentes familiares o del entorno social en el que viven.

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

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

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

Una vez que recabamos información sobre la actuación del Ente Público, pudimos analizar los argumentos que motivaron la resolución de desamparo del niño, así como la posterior decisión de confiar su custodia a familia extensa, cumpliendo con los trámites y garantías previstos en el Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa; y en el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción.

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

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

Por nuestra parte hemos de añadir que con independencia del debate que se pudiera producir sobre las bondades de la lactancia materna respecto de otras opciones alimenticias; sobre el riesgo que pudieran conllevar las vacunas; así como la adherencia a los controles y consecuentes pautas asistenciales del programa de seguimiento y control de recién nacidos, lo cierto es que el menor se vio abocado a una situación de riesgo incluso para su vida: El niño requirió nueve días de ingreso en la unidad de cuidados intensivos del hospital, y con posterioridad otros 33 días de internamiento hospitalario. En esta tesitura, la actuación realizada por el Ente público ante el cuadro clínico que

presentaba el menor no podía ser tibia, tuvo que intervenir de forma decidida en su protección, por encima incluso de los derechos e intereses de otras personas, e incluso asumiendo el dolor emocional que dicha intervención pudiera ocasionar, y sin que por tanto, encontrándonos en estas circunstancias, se puedan considerar desproporcionadas las medidas acordadas con urgencia para salvaguardar su integridad y garantizar los derechos y bienestar del menor (queja 17/6701).

Respecto de las posibles deficiencias en los medios materiales y personales con que cuenta el Ente Público hemos de resaltar la que presentó un colectivo de profesionales públicos que desempeñan sus funciones en el Ente Público de Protección de Menores en Córdoba, denunciando determinadas carencias materiales y personales en los servicios administrativos implicados.

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

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

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

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

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

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

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

Es por ello que, tras ser adquiridos 16 nuevos vehículos para la UPA y ser éstos transformados para el servicio que deben prestar, son asignados a las distintas provincias de Andalucía según sus necesidades, correspondiendo a Almería un vehículo radio patrulla y otro camuflado para el transporte de menores. También se dota a la Jefatura Provincial de Almería de un vehículo destinado al transporte de detenidos, dejando uno de los vehículos citados en la queja sólo para traslados dentro de la provincia o para otros servicios requeridos por la Jefatura Provincial (queja 18/3813).

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

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

De este modo, en la queja 17/6702, un padre solicita que se amplíe el tiempo de visitas a sus hijos y que éstas puedan efectuarse en su misma localidad; en otras quejas 18/0162, 18/2810, 18/3529, 18/2972 y 18/5673, la reclamación viene referida al establecimiento de un régimen de visitas, el cual se niega por el Ente público atendiendo al supremo interés del menor por los perjuicios que dichas visitas pueden ocasionar a su estabilidad emocional e integración en la vida del centro o en el seno de la familia con la que convive.

En ocasiones, la negativa al establecimiento del régimen de visitas se deriva de la voluntad expresa manifestada por el menor, tal como en la reclamación que tramitamos a instancias de la madre de un menor a quien se le había notificado la suspensión temporal de las visitas. Dicha resolución se fundamentaba en los informes técnicos que señalaban los perjuicios que dichas visitas venían ocasionando al menor, siendo la actitud de la familia no adecuada ya que incumplía reiteradamente las indicaciones realizadas por el personal encargado de velar por su bienestar e interés superior. De igual modo, entre los motivos de dicha decisión se recalca la voluntad manifestada por el menor tanto a dichos profesionales como a la Fiscalía, en el sentido de no querer más visitas de sus padres y hermanos, mostrándose por el contrario favorable a ser visitado por otros familiares a los que señalaba expresamente (queja 18/3430).

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

Tras interesarnos por el trámite dado a esta solicitud pudimos comprobar que se había incoado un expediente para darle respuesta, el cual se encontraba pendiente de recibir las alegaciones que habrían de realizar las propias menores como personas directamente afectadas por la decisión,

recalcando el Ente Público que la decisión final se adoptaría atendiendo prioritariamente al interés superior de las menores (queja 18/5182).

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

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

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

Respecto de la figura del acogimiento familiar, hemos de recordar que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente público de protección, que asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser esto posible por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad de que los menores de tres años sean acogidos por una familia y no internados en un centro, todo ello conforme a la modificación que introdujo la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

Y no siempre resulta fácil hacer efectivos estos principios de intervención. Es frecuente la oposición de la familia a tales decisiones, dándose también el caso de disputas entre distintas ramas familiares por el acogimiento de un menor.

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

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

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

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

Sobre esta cuestión resulta de interés destacar la queja en la que una **plataforma de asociaciones de familias acogedoras** se lamentaba de que aún no hubiera actualizado el contenido de la Ley

1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía para adaptarla a las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

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

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

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

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

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

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

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

De manera especial se quejaba de la exclusión de compensación económica a la familia extensa que acogiese a un menor de forma temporal; también de la inexistencia de previsión de acogimientos, en

la modalidad de especializado, en familia extensa; y por último de la carencia de ayudas económicas para las familias que colaboran con centros de protección, acogiendo temporalmente a menores, o colaborando en salidas o actividades.

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

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

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

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

Debemos reseñar asimismo nuestras actuaciones tras la petición de una familia que desde hace años venía colaborando con el Ente Público en el programa de acogimiento familiar de urgencia. Se lamentaba de los excesivos trámites burocráticos y demora con que se tramitaba el reembolso, entre otros, de los gastos funerarios que asumieron tras el fallecimiento de la recién nacida, con necesidades especiales, a la que tuvieron acogida.

A este respecto, la Delegación Territorial trasladó sus disculpas a la familia afectada y vino a reseñar que las incidencias que ralentizaron el expediente vinieron condicionadas por la documentación cuya aportación era necesaria para justificar, en el trámite de gestión presupuestaria, dicho reintegro de gastos, siendo así que la información aportada a la familia por la entidad colaboradora, y la recibida por ésta a su vez del Ente Público no respondió en su integridad a las exigencias del Servicio de Gestión Económica y de la Intervención Delegada, tratándose de errores que una vez subsanados propiciaron el abono, aunque de forma tardía, de tales compensaciones económicas (queja 18/2716).

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

Ciertamente, dicha normativa no reconoce a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros de segundo grado, dando lugar a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una pensión no contributiva, como miembros de su unidad familiar.

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

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

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

Por otro lado, **respecto de las quejas sobre acogimiento residencial**, debemos tener presente que el Ente público de protección de menores dispone de una red de centros residenciales donde atiende las necesidades de aquellos menores sobre los que ejerce su tutela y sobre los que no se ha considerado favorable ceder su guarda y custodia a alguna familia, sea ésta extensa o ajena.

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

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

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

En la resolución que emitimos destacamos que los problemas de convivencia que se producen en el centro "Carmen de Michelena" y las consecuentes deficiencias en su funcionamiento parecen haberse consolidado en el tiempo, y esta persistencia durante años hace que tales problemas no puedan considerarse coyunturales, consecuencia de una circunstancia social pasajera, o por la coincidencia casual de un grupo de menores con un perfil conflictivo, sino que, mucho nos tememos, se trata de una situación consolidada, consecuencia del cambio del perfil de los menores susceptibles de medidas de protección en acogimiento residencial y también de la evolución de unos flujos migratorios crecientes en el tiempo.

Es por ello que destacamos la inadecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata) ni ejercer después las funciones de centro residencial básico destinado a menores extranjeros no acompañados, cuyas necesidades específicas son sobradamente conocidas, y requieren tanto de personal especializado en dicho perfil de menores y con conocimiento del idioma y cultura de estos menores, como también de la programación de actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio, específicamente previstas para las necesidades y expectativas de este colectivo de menores.

También recomendamos la adaptación del centro al perfil de los menores que de forma recurrente vienen siendo ingresados, modificando su proyecto educativo y los programas específicos que allí se ejecutan, adaptando las características del recurso residencial a las necesidades del colectivo menores extranjeros no acompañados, especializando al personal y programando actividades

formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo de menores (queja 17/5630).

Por otro lado, la permanencia continuada en el tiempo, bien en acogida inmediata, bien en la modalidad de residencial básico, de menores afectados por problemas de conducta de difícil solución, requiere la adaptación del centro a esta realidad, y una revisión de su programa educativo para atender de forma específica las necesidades de estos chicos, haciendo compatible este programa con la presencia continuada de menores extranjeros no acompañados para la ejecución del programa específico que éstos también requieren.

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

En relación con la conflictividad existente en centros residenciales tramitamos la queja referida al centro de protección de menores Santa Teresa, de Marchena (Sevilla), realizando una visita de inspección en abril de 2018. En dicha visita recabamos información sobre las conductas violentas que venían presentando desde hace tiempo algunos menores, llegando incluso a protagonizar agresiones al personal. Respecto a esta última cuestión, el sindicato que presentó queja ante esta institución denunciaba el incumplimiento de la Administración de la Junta de Andalucía del Protocolo para la prevención y abordaje de agresiones al personal.

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

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

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

Los profesionales del centro -nos indica el director- evalúan los problemas conductuales del menor y cuando se entiende que no es posible su abordaje desde un recurso ordinario, el equipo técnico elabora un informe solicitando el traslado de aquel a un centro específico para trastornos de comportamiento. Esta petición se dirige a la Dirección General de Infancia y Familias, la cual es valorada por las unidades tutelares de la Delegación Provincial de Igualdad de Sevilla, y si estima fundada la petición, se da traslado de la misma a la Comisión de Medidas de Protección. No obstante, señala la excesiva demora en ejecutar estos trámites por la escasez de plazas en estos centros específicos. Una vez que hay plazas disponibles, el ingreso del menor se efectúa con la correspondiente autorización judicial.

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

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

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

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

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

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

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

Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares, resultando por tanto clave el rigor y meticulosidad con que el Ente público tramite los expedientes administrativos de protección de menores, en los que se justifique y documente de forma objetiva los elementos fácticos que motivan esta drástica decisión, más aún teniendo en cuenta que el artículo 172.2 del Código Civil solo deja a las familias un plazo de dos años contado desde la notificación de la resolución administrativa de desamparo para oponerse a esta decisión o cualesquiera otras vinculadas, pasado el cual decaerá este derecho y sólo podría ejercerlo el Ministerio Fiscal.

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

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

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

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

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

Precisamente una consecuencia de aquellos años en que se producían numerosas adopciones, en los que los controles y requisitos eran menores, es el caso que denuncian familias adoptivas de menores que padecen el conocido síndrome de alcoholismo fetal (queja 17/5483 y queja 18/0952) en las que se solicita de las administraciones públicas una mayor sensibilidad con este problema, lamentándose de que estos menores, cuyo historial clínico y previsibles secuelas son conocidas, no sean derivados de forma ágil a servicios especializados, especialmente para dar cumplimiento a los protocolos de atención temprana.

4. RELACIONES INSTITUCIONALES

4.2. Colaboración con otras Defensorías y organismos públicos

...

La Institución del Defensor del Menor de Andalucía forma parte de la [Red de la Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsmán](#) (FIO) de la que forma parte la Institución del Defensor del Menor de Andalucía.