

Resolución: Esta Comisión, reunida en Pleno, entiende que ha existido vulneración del punto 4 del código deontológico, porque se ofrecen datos que permiten la identificación innecesaria del menor, y se publica una fotografía que compromete tanto el derecho a la presunción de inocencia del acusado como a una identificación inmediata e inequívoca de las menores víctimas de dichas agresiones sexuales (...)”.

3.1.2.7. Intervención del Ente Público de Protección de Menores

3.1.2.7.1. Declaración de desamparo, tutela y guarda

3.1.2.7.1.1. Disconformidad con la declaración de desamparo de los menores

Hay que señalar que la ley 1/1998, del menor en Andalucía, establece en su artículo 23.1 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 apartado, es frecuente que demos trámite a un importante número de quejas presentadas por madres y padres cuyos hijos han sido declarados en desamparo. Las familias expresan sentirse impotentes ante lo que consideran una injusta e innecesaria actuación de los poderes públicos con la retirada de los menores y la posterior adopción de una medida de protección (acogimiento residencial o familiar).

Con anterioridad, y refiriéndonos a las intervenciones de las Administraciones ante la situación de riesgo de algún menor ya aludiremos a las quejas remitidas por personas que cumplen condena en algún centro penitenciario y que se ven afectadas por expedientes de desamparo de

sus hijos, solicitando nuestra ayuda para evitar la pérdida definitiva de vínculos con ellos.

En muchas de estas quejas nuestra intervención se ve muy condicionada pues la oposición a las medidas de protección acordadas por el Ente Público se produce presentando la correspondiente demanda ante el juzgado de primera instancia o familia, siendo así que, sin entrar en el fondo del asunto objeto de litigio y pendiente de resolución judicial, nos detenemos en comprobar si en el procedimiento de desamparo se han cumplido las garantías y requisitos formales establecidos en la reglamentación (Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa), todo ello con vistas a analizar las pautas generales de funcionamiento del Ente Público y detectar aquellos supuestos susceptibles de mejora en su intervención.

Aún así, existen supuestos tal como el expuesto en la queja 18/6700 en el que pudimos supervisar con más detalle la intervención del Ente Público ante una posible **situación de desamparo**. En dicha queja la interesada nos informa de la situación de grave riesgo/desamparo en que se encontraba un chico, de 16 años de edad, amigo de su hijo. Nos decía que denunció el caso a la Policía, que puso al menor a disposición del Ente Público de Protección de Menores pero que, pasados unos días, el menor regresó por voluntad propia a su lugar de origen, permaneciendo desde entonces desprotegido, sin ninguna persona adulta que se haga cargo de él.

Tras recabar información del Ente Público, pudimos conocer que el menor estaba incurso en un procedimiento de responsabilidad penal (en esos momentos cumplía una medida de libertad vigilada) permaneciendo en el centro en situación de “atención inmediata”. Añadía el Ente Público que ante los reiterados abandonos no autorizados del centro resultaba previsible que la entidad a la que el juzgado de menores encargó la ejecución de la medida de libertad vigilada llegase a proponer al juzgado un cambio de medida por otra de internamiento.

A la vista de esta información, y con independencia de las incidencias relativas al cumplimiento de la medida de responsabilidad penal, se

solicitó de la Delegación Territorial la emisión de un nuevo informe con la finalidad de conocer las actuaciones que hubiera realizado el Ente Público velando por la integridad de los derechos del menores, especialmente por carecer de personas adultas que le pudieran proporcionar cuidado y cubrir sus necesidades.

En el informe que a continuación nos fue remitido se detalló cómo tras ingresar en el centro se recabó información sobre sus vínculos familiares en España y se contactó con un familiar que venía ejerciendo, de hecho, desde hacía más de un año, la guarda y custodia de este joven. Una vez que supo de su ingreso en el centro de protección acudió con regularidad a visitarlo, mostrando preocupación por su futuro y solicitando ayuda para solventar los problemas de comportamiento que venía mostrando. Desde ese momento se procuró para el menor su traslado a un centro cercano a la provincia en que reside este familiar para que pudiera visitarlo con mayor asiduidad, quedando frustradas estas actuaciones ante el ingreso del menor en un centro de responsabilidad penal de menores por decisión judicial.

A pesar de ello, al Ente Público le constaba que este familiar había contactado con el centro en el que el menor cumplía tales medidas judiciales y que mantenía los contactos que le permitía el programa individualizado de cumplimiento de la medida.

También hemos de hacer referencia a las quejas que nos presentan menores cuya familia se ve afectada por la intervención del Ente Público de Protección de Menores y que nos hacen patente su discrepancia con la decisión adoptada, exponiéndonos su visión particular del problema de fondo que motiva dicha intervención. En estas quejas se plantea el derecho de los menores a participar directamente en aquellas decisiones de la Administración que les concierne, pudiendo manifestar su discrepancia y aportar alegaciones para que sean tenidas en cuenta al momento de adoptar dicha decisión: En la queja 18/1389 se dirige a nosotros el hermano **de una menor, declarada en desamparo**, quejándose de que a su hermana no se le hubiera dado audiencia en todo el procedimiento. También se quejaba del modo en que se efectuó la retirada de la menor, a la salida del colegio, y en la presencia de familiares de otros niños,

vulnerando con ello su derecho a la intimidad. En la queja 19/2168 la interesada nos mostraba su temor de que Protección de Menores pudiera **devolver la custodia de su primo, de 4 años, a la madre**, indicando que al contrario de lo que se reflejaba en los informes aquella no estaba restablecida de la enfermedad mental que padecía. En la [queja 19/4029](#) una menor tutelada se lamenta de los obstáculos que encuentra en su Unidad Tutelar para hacer llegar al Juzgado sus opiniones en relación con decisiones del Ente Público que le afectan directamente, y de manera especial **se lamenta de que no se le permita mantener contacto con sus tres hermanos, quienes recientemente también habían sido declarados en situación de desamparo**. En este caso concreto, tras nuestra intervención pudimos constatar que las manifestaciones de la menor fueron puestas en conocimiento de la Fiscalía y juzgados intervinientes, así como que las visitas con sus hermanos se empezaron a celebrar una vez se dispuso del espacio y organización necesaria para su desarrollo, encomendándose esta función a una entidad colaboradora.

En la queja 19/4816 recibimos la carta manuscrita que nos remite una adolescente, de 15 años de edad, manifestándonos su temor ante la posibilidad de ser declarada en desamparo e internada en un centro, al igual que había ocurrido con su 2 hermanos. Refiere que su madre fue víctima de violencia de genero y que por dicho motivo madre e hijos tuvieron que alojarse en una casa de acogida para la protección de mujeres víctimas de malos tratos. Después **sus hermanos fueron declarados en desamparo e internados en un centro de protección**.

La menor relata el afecto que tanto ella como sus hermanos profesan por su madre, se lamenta de la situación injusta en que se ven inmersos, y nos solicita ayuda para que todos puedan volver a vivir juntos.

3.1.2.7.1.2. Discrepancia de los abogados defensores con las pautas de actuación del Ente Público

Al dar trámite a las quejas que inciden en los protocolos de actuación y motivos que justifican la intervención del Ente Público en protección de algún menor suele ser frecuente que recibamos un argumentario por parte de los **abogados defensores relatando su discrepancia** con el

modo de proceder de la Administración, y en ocasiones efectuando una crítica general al Sistema de Protección de Menores de Andalucía. Así en la queja 17/4720 un abogado nos exponía una serie de consideraciones sobre los principios y criterios de intervención del Ente Público de Protección de Menores de Andalucía, mostrando su discrepancia con las actuaciones preventivas indispensables para evitar medidas de protección que conlleven la separación de menores de su entorno social y familiar.

A continuación censuraba el modo en que se tramitan los expedientes de protección de menores, indicando que de manera generalizada se conculcan los derechos de las personas que se ven afectadas por los mismos, con vulneración de procedimientos, de las garantías establecidas en protección de derechos, y con un incumplimiento generalizado de las disposiciones legales y reglamentarias en materia de protección de los derechos de las personas menores de edad.

En respuesta a este abogado señalamos que no siempre la decisión que pueda adoptar esta institución presenta unos tintes claros, con una respuesta en sentido afirmativo o negativo a cuanto él denuncia, pues ni podemos señalar que todos y cada uno de los argumentos que expone en su escrito carezcan en absoluto de verosimilitud, ya que en casos concretos que hemos analizado con anterioridad al dar trámite a quejas individuales, recibidas a instancias de parte o tramitadas de oficio, hemos reflejado en nuestras resoluciones las irregularidades que hemos detectado, recomendando o sugiriendo a continuación medidas correctoras; y por el contrario, en otras ocasiones el trámite de la queja ha arrojado un resultado diferente, pronunciándonos a favor de la actuación desarrollada por el Ente Público, al apreciar que el mismo se ha ajustado a lo dispuesto en la legislación, sin que hubiéramos detectado vulneraciones de derechos.

Y en tesitura similar nos hemos encontrado al acometer la elaboración de los informes especiales que hemos realizado en nuestra trayectoria como Defensor del Pueblo Andaluz en las cuestiones que afectan al Ente Público de Protección (sistema informe especial sobre el [sistema de protección y la medida de acogimiento residencial](#), informe especial sobre [acogimiento familiar](#), informe especial sobre [menores con problemas de](#)

conducta, informe especial sobre menores extranjeros no acompañados, informe especial sobre menores víctimas de violencia de género, informe sobre los centros de internamiento de menores infractores en Andalucía) en los cuales se han señalado los elementos positivos de la actuación de la Administración Pública, sus buenas prácticas, y por supuesto también la parte negativa con elementos susceptibles de mejora, sobre los cuales se formulan las correspondientes sugerencias y recomendaciones, que en su gran mayoría son aceptadas y posteriormente implementadas por la Administración.

Se trata de una labor constante, orientada hacia una mejora en la calidad del servicio público que presta el Ente Público, lo cual demanda no conformarse ni con los medios materiales ni con los medios personales de que se dispone, tampoco con las normativa legal y reglamentaria emanada de nuestras instituciones e, insistimos, en un proceso de búsqueda de la calidad y de la excelencia, lo cual no implica que en la actualidad no se puedan dar supuestos, incluso graves, susceptibles de mejora, pero tampoco podemos compartir una tacha generalizada y constante de las actuaciones del Ente Público de Protección de Menores de Andalucía.

También en la queja 19/3567 un abogado nos ponía al corriente de la demanda que había presentado contra el Ente Público de Protección de Menores en **disconformidad con la declaración de no idoneidad para el acogimiento familiar** de unos clientes de su despacho profesional.

Nos decía que al margen del asunto particular que afectaba a estas personas, el cual estaba siendo objeto de supervisión judicial, quería presentar queja ante esta institución por prácticas administrativas irregulares del Ente Público, que él consideraba que se realizaban de forma generalizada, tales como la incoación de expedientes o actuaciones a resultas de denuncias anónimas; también por la revelación

Resulta muy difícil adoptar medidas de desamparo. Su motivación y justificación deben ser un continuo esfuerzo de rigor para otorgar toda la solvencia que exige la seguridad jurídica de estas delicadas decisiones sobre la vida de los menores

de datos personales de particulares relacionados con procedimientos de protección de menores; y respecto del interés particular -económico o de otra índole- de asociaciones u otras entidades sin ánimo de lucro que colaboran con el Ente Público.

Tras analizar el contenido de la queja respondimos al abogado que en lo relativo a la incoación de expedientes o actuaciones a resultas de denuncias anónimas de posibles malos tratos o de situaciones de riesgo de menores de edad, el criterio de esta Defensoría es que a pesar del anonimato de la persona denunciante, el relato de hechos de cierta gravedad en que se ven comprometidos derechos de personas menores de edad ha de motivar, al menos, una somera comprobación de la existencia de posibles indicios de veracidad de dicha denuncia, debiendo realizarse dicha comprobación de forma reservada y respetando en lo posible la intimidad de las personas cuyos datos personales pudieran verse afectados. De todos es conocida la reticencia de algunas personas a colaborar con las autoridades públicas si han de señalar con su denuncia a familiares, vecinos o conocidos, y por este motivo nos tememos que si se desechara de plano la comprobación de toda denuncia anónima muchos casos de vulneraciones graves de derechos de menores de edad quedarían ocultos, sin llegar a obtener la protección que precisan.

En cuanto a la revelación de datos personales, coincidimos con el abogado en la necesidad de extremar cautelas para que dicha circunstancia nunca llegue a producirse, no sólo por el incumplimiento de la normativa sobre protección de datos, sino, sobre todo, por la quiebra de confianza en las actuaciones del Ente Público, siempre necesitadas de la colaboración de las personas relacionadas con los menores sujetos a medidas de protección. Pero siendo ésto cierto, en el ejercicio de nuestra labor supervisora hemos podido constatar el interés que suele mostrar el personal por el correcto ejercicio de su labor, llegando en ocasiones a adoptar cautelas excesivas en el manejo de datos personales que dificultan su intervención, lo cual no excluye que en supuestos puntuales puedan producirse revelaciones de datos por error o simple negligencia en su gestión, deficiencias que una vez detectadas habrían de ser corregidas para evitar supuestos similares en el futuro.

Por último, en cuanto a la colaboración con el Ente Público de entidades sin ánimo de lucro, hemos de señalar que nuestra percepción es la contraria a la que nos manifiesta en su escrito de queja, pues creemos que con excepción de supuestos puntuales en que pudieran producirse algunas irregularidades, susceptibles de ser corregidas e incluso sancionadas, debemos remarcar la importante labor que realizan dichas entidades que conforman el denominado tercer sector de acción social, esto es, entidades privadas de carácter voluntario y sin ánimo de lucro que, surgidas de la libre iniciativa ciudadana, funcionan de forma autónoma y solidaria tratando, por medio de acciones de interés general, de impulsar el reconocimiento y el ejercicio de los derechos sociales, de lograr la cohesión y la inclusión social en todas sus dimensiones y de evitar que determinados colectivos sociales queden excluidos de unos niveles suficientes de bienestar.

3.1.2.7.1.3. Régimen de visitas a familias afectadas por la declaración de desamparo de un menor.

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.

La temática de las quejas en las que se expone esta cuestión es muy similar, sirviendo de ejemplo la queja 19/2585 donde la interesada nos remite un escrito -firmado por ella y 117 personas más- en el que nos pide que intervengamos para que se amplíe el régimen de visitas a su hermano de madre. Nos decía que el régimen de visitas establecido era muy escaso, y que no contribuía a preservar los vínculos familiares biológicos entre hermanos, tal como prevé la legislación.

En el trámite de estas quejas nos encontramos con que en realidad lo que existe es una **demora en articular la vía para hacer efectivo el derecho de visitas**, poniendo a disposición de la familia el recurso conocido como “espacio facilitador de las relaciones familiares”. En otras ocasiones la queja

versa sobre el fondo del asunto, esto es, sobre la pertinencia o no de que se produzca la relación entre el menor tutelado por la Administración y su familia biológica. En estos casos, tras recabar información del Ente Público, comprobamos los argumentos que justifican la decisión de restringir o bloquear tales contactos, de forma temporal o con más larga duración, encontrándonos que en la mayoría de las ocasiones dicha limitación se encuentra motivada y avalada por los informes de que dispone la Administración, adoptándose la decisión en atención al supremo interés de los menores tutelados.

3.1.2.7.2. Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones.

La declaración de desamparo de un menor conlleva la asunción de su tutela por parte del Ente Público (Junta de Andalucía), debiendo decidir a continuación si éste ha de permanecer internado en un centro residencial o bien, tal como prevé la legislación, confía su custodia a una familia, extensa o ajena, de forma temporal o con previsión de más larga duración, incluso en la modalidad de acogimiento “con fines de adopción”, si se constata que la situación del menor no es reversible o de tal gravedad que se estime esta medida como la mejor solución para él.

3.1.2.7.2.1. Acogimiento familiar

La legislación establece **la prioridad del acogimiento en familia extensa**. De no ser esto posible se procuraría el acogimiento del menor por una familia ajena a la biológica, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad que los menores de 3 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.

La primera controversia que se suscita en relación con estas actuaciones administrativas gira en torno a la declaración de idoneidad de las familias que se ofrecen para el acogimiento de algún menor. En el supuesto de que una familia fuese declarada no idónea, se dirige al Defensor para mostrar su discrepancia con dicha decisión y expone sus argumentos para censurar la intervención del personal que realiza la evaluación, considerando que sus conclusiones son sesgadas o que no se sustentan en datos contrastados. Tras nuestra intervención en estas quejas lo usual es que no apreciemos irregularidades en el procedimiento de valoración de idoneidad, verificando que se han cumplido las garantías establecidas, y sin que entremos a analizar conclusiones obtenidas puesto que para ello tendríamos que realizar un análisis técnico a la familia (psicología, trabajo social), contradictorio con el efectuado por la Administración, lo cual excede los cometidos de esta institución.

Otra de las cuestiones controvertidas deriva de la **repercusión en la economía familiar de los gastos inherentes al acogimiento familiar de un menor**. Para paliar esta situación, que limitaría la posibilidad de acogimiento de un menor a familias con una posición económica holgada, la Administración de la Junta de Andalucía, en respuesta a las previsiones establecidas en la legislación, ha establecido una línea de ayudas para compensar económicamente a las familias, que se encuentra regulada en Orden de 11 de febrero de 2004 (modificada por la Orden de 26 de julio de 2017), por la que se modifica, por la que se regulan las prestaciones económicas a las familias acogedoras de menores.

La aplicación de esta reglamentación suscita problemas, tal como el expuesto en la queja 19/6455 en el que la interesada se lamentaba de que los pagos de la retribución del acogimiento permanente remunerado acumulen un retraso superior a 3 meses; o en la queja 19/3154 en la que

el interesado nos decía que aún no habían respondido a su solicitud de remuneración del acogimiento familiar de sus dos nietas, relatando que sus circunstancias económicas familiares son muy limitadas y dicha ayuda económica le resulta indispensable para proporcionar a las menores los cuidados que éstas requieren. También la queja 19/6165 versaba sobre la prestación económica que compensaría el acogimiento familiar de uno de los menores a los que tiene acogidos, relatando que se la habían concedido pero con efectos demorados hasta dentro de 2 años, lo cual consideraba injusto y contrario a lo dispuesto en la legislación

Además de los supuestos usuales de acogimiento familiar, bien en familia extensa o ajena, la Administración tiene habilitados programas especiales para familias que colaboren en el acogimiento urgente de menores, y también para el cuidado en acogimiento residencial de menores con necesidades especiales. Las familias que colaboran en estos programas también sufren determinadas incidencias relacionadas con su inclusión en los listados o con la gestión de la remuneración que han de percibir por su labor. De entre estas quejas destacamos la [queja 18/3760](#) en el que una familia incluida en el programa de acogimiento familiar de urgencia de menores nos decía que en esos momentos tenía a su cuidado a un niño y a una niña, y que la niña, de 7 meses de edad, tiene necesidades especiales derivadas de problemas neurológicos congénitos y otras patologías. Habida cuenta la necesidad de que la menor reciba atención temprana de estos problemas que pueden lastrar su crecimiento y capacidades futuras, solicitaron a la Administración que el acogimiento de la menor cambiase de modalidad, pasando a ser **acogimiento familiar especializado**, y que la respuesta que obtuvieron fue negativa.

Tras nuestra intervención en esta queja pudimos constatar que la Administración reconsideró su decisión, admitiendo finalmente el cambio en la modalidad de acogimiento de la menor, no sin antes exponer las dificultades económico presupuestarias que encontraron para gestionar este expediente, al resultar improcedente comprometer un gasto hasta no tener la disponibilidad presupuestaria idónea para ello, y sin que pudiera abonarse con efectos retroactivos tal como solicitaba la interesada.

Prosiguiendo con los efectos en la economía familiar del acogimiento familiar de un menor nos referiremos ahora al caso especial que abordamos en la [queja 18/2716](#) en la que una familia que llevaba años 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 interviniente 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.

Otra cuestión también significativa es la que abordamos en la queja 18/5309 en la que la persona interesada nos decía que tenía en acogimiento familiar permanente a menor, afectado por un trastorno de déficit de atención con hiperactividad, y que fue condenada judicialmente por la responsabilidad civil inherente a determinados daños producidos por el menor. La interesada nos decía que tuvo en acogimiento familiar simple a este niño durante 2 años, y que después la propia Administración decidió que pasase a la modalidad de acogimiento permanente.

Argumentaba la interesada que el menor, quizás influenciado por dicho trastorno, tenía una conducta a veces muy impulsiva, lo cual le llevó a agredir a otro chico, causándole lesiones de importancia, que provocaron que el Juzgado de Menores de Algeciras tramitase una causa contra él, por un delito de lesiones leves, en las cuales el Fiscal le solicita a ella, como familia de acogida del menor, el pago de una cuantía económica en concepto de responsabilidad civil.

La interesada pedía que la Administración que es quien ostenta la tutela del menor cubriera dichos gastos, así como también los gastos derivados de su defensa en juicio, toda vez que ella había actuado con toda la diligencia necesaria para atenderlo y guiar su conducta conforme a las indicaciones que recibía del Ente Público.

La Administración negó asumir dichos gastos con el argumento de que la prestación económica que recibe la familia acogedora tiene como finalidad apoyar a la familia en aquellos gastos ordinarios o extraordinarios que se puedan producir durante el acogimiento.

Y respecto a la actuación del Ente Público en los procedimientos de responsabilidad penal en que se pudieran ver implicados menores tutelados, tales citaciones son comunicadas al Servicio Jurídico provincial de la Junta de Andalucía, adscrito a la Consejería de Presidencia. La personación de los letrados del gabinete jurídico en dichos procedimientos se realiza según el criterio técnico del citado Servicio Jurídico.

En cuanto a la responsabilidad civil resultante del procedimiento penal, el Ente Público argumenta que no existe un criterio único en los diferentes Juzgados de Menores al respecto, acordándose en unos casos que asuman el pago de la responsabilidad civil los tutores y en otros casos los guardadores (familiares o residenciales). En este caso **el auto judicial acordó designar como responsable civil a la familia acogedora del menor.**

Por último, haremos una breve reseña a las quejas remitidas por familia extensa de menores, que se ofrecen a tenerlos en acogimiento, y que se lamentan de la **excesiva demora con que se tramita su valoración de idoneidad** y posteriormente se emite la resolución que formalizaría dicho acogimiento. Citaremos a título de ejemplo la queja 19/1721 en la que la interesada nos decía que su sobrina vivía con ellos desde que nació, pero sin ninguna resolución administrativa o judicial que diese soporte jurídico al acogimiento familiar que, de hecho, se viene produciendo y que perdura desde hace algo más de 2 años.

Toda vez que esta situación repercute negativamente en la menor y que la vinculación jurídica que legitima su relación es muy precaria, se lamenta de que el Ente Público de Protección de Menores no dé respuesta satisfactoria a las peticiones que viene realizando para que la situación de la menor y su acogimiento familiar sea regularizado. También en la queja 19/2794 unos abuelos se lamentan de la tardanza en valorarlos de cara al acogimiento familiar de sus nietos, declarados en desamparo e internos en un centro de acogida inmediata. Estando en curso nuestra intervención recibimos un escrito en el que nos comunicaban que aunque con demora finalmente se formalizó el acogimiento temporal de sus nietos con ellos.

3.1.2.7.2.2. 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.

En este apartado abordamos 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.

Muy significativa es la queja que nos remitió un sindicato (queja 18/3885) en relación con el efecto que en el funcionamiento de los centros residenciales de protección de menores en Andalucía venía provocando la atención de un importante número de menores inmigrantes, lamentándose por la **saturación de los centros** ante la necesidad de dar respuesta a necesidades perentorias del Sistema de Protección y en otros casos por **inadecuación de sus instalaciones y de los medios materiales y personales** con los que cuentan al perfil de los menores allí alojados, con necesidades complejas y muy específicas.

El asunto planteado en la queja se ha de poner en el contexto de las actuaciones que esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, también Defensor del Menor de Andalucía, viene desarrollando relativas a menores

extranjeros no acompañados de persona adulta que vele por ellos, debiendo ponderar la repuesta asistencial que se viene proporcionando en los centros con que cuenta el Ente Público con la relativa a recursos residenciales habilitados de forma urgente por la Comunidad Autónoma para atender a la creciente afluencia de menores inmigrantes procedentes de países del Magreb y subsaharianos.

Es por ello que, en estas circunstancias, y sin dejar de reconocer que, en ocasiones, por sobre-ocupación, se haya visto condicionada la atención dispensada a los menores, se ha de resaltar el esfuerzo realizado por el Ente Público para incrementar el número de plazas residenciales disponibles en Andalucía, redundando este esfuerzo en un alivio de la presión asistencial que soportaban los centros residenciales de protección de menores de los que hasta esos momentos contaba nuestra Comunidad Autónoma, tal como es el caso del referido en su escrito de queja.

A este respecto reproducimos a continuación un extracto de la información que nos ha sido aportada por la Dirección General de Infancia y Familias:

“(…) Con respecto a la saturación de los centros propios a los que hace referencia, es un hecho que la llegada de menores extranjeros no acompañados se ha incrementado, desde el verano de 2017, de manera significativa y en algunas ocasiones, de manera exponencial, por ese motivo, desde el año 2017 se han puesto en funcionamiento distintos dispositivos de emergencia para solucionar el problema.

En 2017, se pusieron en marcha 300 plazas, y en 2018 y 2019, los siguientes:

- * Dispositivo 300 plazas, de marzo 2018 a junio 2018.*
- * Dispositivo 190 plazas, de junio 2018 a junio 2019.*
- * Dispositivo 400 plazas de julio 2018 a mayo 2019.*
- * Dispositivo 451 plazas de septiembre 2018 a mayo 2019.*

** Dispositivo 500 plazas de enero 2019 a mayo 2019.*

Además, se han ampliado en 100 plazas los centros de protección de menores en su programa Residencial Básico.

Se ha aumentado el número de mediadores en las provincias, incrementando 7 mediadores, que se sumaban a los 12 que había hasta ese momento de apoyo a los centros propios.

Con estas medidas, se ha solucionado el problema de la sobrecarga de trabajo en Centros propios y desde octubre de 2018, no han vuelto a producirse situaciones de elevada sobreocupación (...)”.

En congruencia con esta información, finalizamos nuestra intervención en este concreto expediente de queja, ello sin perjuicio de permanecer vigilantes ante la evolución de los flujos migratorios en nuestra Comunidad Autónoma, con especial referencia a estas personas por su triple condición de menores, extranjeros y en situación de desamparo, y todo ello con la expectativa de que las medidas adoptadas por el gobierno autonómico para incrementar los medios materiales y personales destinados a atender a este colectivo ofrezcan los frutos esperados.

Otra cuestión que venimos abordando relativa a los centros de protección versa sobre la falta de adaptación de estos recursos residenciales y de su personal para dar respuesta al **nuevo perfil del menor tutelado**, muchos de ellos de perfil conflictivo. Los profesionales denuncian agresiones y ausencia de recursos, falta de medios y de formación especializada para atender a estos menores, siendo así que estos comportamientos disruptivos provocan también molestias a la vecindad, además de reflejar un aparente descontrol y desgobierno de los recursos, cuyas pautas de funcionamiento debieran semejarse a las de un hogar familiar.

A este respecto hemos de referirnos a nuestras actuaciones relativas al centro Carmen de Michelena, de Jaén ([queja 17/5603](#)) en la que formulamos una resolución destacando los problemas de convivencia que se producen en el centro y cómo las consecuentes deficiencias en su funcionamiento

parecían haberse consolidado en el tiempo. 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 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 en nuestra resolución la inadecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata) ni ejercer después las funciones de centro residencial básico destinado a MENA, 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.

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 (MENA) para la ejecución del programa específico que éstos también requieren.

Por todo lo expuesto formulamos una recomendación a la Delegación Territorial de Jaén para que en conjunción con la Dirección General de Infancia y Familias se arbitrasen las medidas necesarias para que sea residual la proporción de menores ingresados en el centro con problemas graves de conducta.

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 MENA, especializando al personal y programando actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo.

En febrero de 2019 recibimos respuesta a estas recomendaciones por parte de la Delegación Territorial indicando que no existe objeción a las mismas y que se consideraban oportunas. A pesar de ello, a punto de finalizar el ejercicio 2019 hemos recibido una nueva queja (queja 19/5729) relatando la ineficacia de las medidas correctoras adoptadas hasta ese momento.

Muy significativa es la problemática que se nos trasladaba en la queja 19/2464 relativa al Centro San Juan de Ávila, de Carmona (Sevilla). Personal de dicho centro se lamenta del elevado número de menores con problemas de comportamiento que han de atender, lo cual dificulta en extremo su labor profesional y altera significativamente el normal clima de convivencia en el centro, todo ello en claro perjuicio para los menores allí residentes.

Relatan en su escrito la existencia de un clima de tensión y crispación permanente que pone en riesgo tanto al personal como a los menores, siendo alguno de ellos muy vulnerables. y cómo han remitido numerosos partes de incidencias, algunos de extrema gravedad, ello además de denuncias por agresión al equipo educativo con la repercusión de que se han llegado a producir 6 bajas médicas.

Para apostillar su reclamación relatan que el centro tiene una ratio de 20 menores acogidos, ratio que se supera con creces, llegándose durante el verano de 2018 a una población de 82 MENAs acogidos, con gran saturación de las instalaciones y sin incremento del personal, de los recursos ni de los medios necesarios para atender a una población que quintuplicaba dicha ratio.

Culminaban su escrito señalando lo siguiente:

“(...) ¿Cómo sobrevivir en un Centro de Protección cuando se convierte en un Centro de Desprotección? ¿Qué hacer cuando trabajar se convierte en una labor de alto riesgo? Acudir a tu centro de trabajo con incertidumbre, palpitaciones, ansiedad, angustia, incluso con recelo. Sin saber cómo va a resultar la jornada laboral, contando las horas y minutos que faltan para picar y marcharnos a descansar tras un aluvión de amenazas, insultos, agresiones, que llegan a producirse a diario, haciendo daño a la persona trabajadora afectada, que se siente impotente ante las limitaciones de recursos y medios para controlar a este tipo de menores que muestran una actitud tan agresiva.

Hemos acudido a las Secciones Sindicales, se ha remitido sendos escritos tanto al Comité de Empresa de la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Sevilla y a la Secretaría General de dicha Delegación. Por el momento, sin ninguna respuesta. No se han tomado ninguna medida al respecto con carácter de urgencia como solicitamos a la Administración, en concreto al Servicio de Menores”.

De características similares es el contenido de la [queja 17/6069](#) en este caso referida al centro Santa Teresa, de Marchena (Sevilla). El personal del centro denuncia ser víctima de constantes **agresiones por parte de algunos de los menores allí residentes**. Refieren que en el centro conviven menores tutelados por conducta negligente de sus padres con otros menores con problemas de conducta, en algunos casos pendientes de causas judiciales penales, e incluso con medidas cautelares.

En una entrevista celebrada en la sede de esta institución con trabajadores del centro y representantes sindicales pudimos conocer de primera mano las incidencias que vienen ocurriendo en el centro, que se resumen en una inadaptación de su ubicación, concepción arquitectónica, instalaciones, perfil de los profesionales incluidos en la plantilla de personal y, especialmente, medios de seguridad, en relación con las características de los menores que son allí ingresados, muchos de los cuales tienen enquistados problemas graves de comportamiento que impiden la labor educativa que se ha de desarrollar en el centro, con un clima de convivencia

que se aleja en mucho del entorno idóneo de protección y afabilidad que debe caracterizar a un centro en que residen menores tutelados por la Administración.

Tras admitir a trámite la queja efectuamos una visita de inspección al mencionado centro, solicitando además a la Administración que nos remitiera un informe sobre las quejas expresadas por el personal. En este informe se indica en referencia a la evolución de la conflictividad en el centro desde la visita realizada al mismo que la situación del centro ha mejorado sensiblemente durante el último año, debido principalmente a la elaboración y puesta en funcionamiento del “Protocolo de Actuación ante Agresiones y situaciones violentas”. Las pautas de actuación de dicho protocolo han incidido positivamente en la mejora de las conductas violentas, así como de las situaciones en las que se producen, creando un clima de confianza y seguridad en el centro.

En relación al traslado de centros de menores conflictivos, nos comunicaron que dichos menores fueron dados de baja en el centro y que la ausencia de dichos menores también fue determinante en la mejora y normalización de la convivencia en el centro.

Finalmente, también se han acometido obras de mejoras en los Hogares. Adaptación de cuartos de baño a menores con minusvalía, repintado de los paramentos así del mismo modo se ha sustituido parte del mobiliario que estaba en mal estado o muy deteriorado (sillas, mesas y sofás), también se han reparado por parte de nuestro personal de mantenimiento las puertas de los armarios y roperos.

Tras analizar esta información, valoramos que la problemática planteada en la queja se encuentra en vías de solución, motivo por el que decidimos suspender nuestras actuaciones en el expediente sin perjuicio de permanecer atentos a la evolución de las medidas adoptadas para garantizar un clima de convivencia normalizado en el centro.

Para finalizar este apartado nos referiremos a la queja 18/4308 presentada por el Comité de Empresa del centro Bermúdez de Castro, de Granada, en la que se expone que la concepción actual de los centros “Ángel Ganivet”

y “Bermúdez de Castro” no resulta adecuada a la realidad del servicio que han de prestar. Manifiestan que es continua la sobreocupación de plazas, que los programas socio-educativos que definen su intervención no guardan relación con el perfil de los menores allí tutelados, a lo cual se añaden carencias de personal especializado en la cultura y lengua de los menores, así como en la aplicación de los protocolos previos a su ingreso en dichos centros.

Tras incoar el expediente de queja y solicitar de esa Delegación Territorial la emisión de un informe al respecto, dimos traslado del mismo al citado Comité de Empresa para que nos fuesen aportadas la consideraciones y alegaciones que al respecto consideraran procedentes.

En respuesta a nuestro emplazamiento para alegaciones recibimos un escrito en el que se daba respuesta pormenorizada a los argumentos expuestos por esa Delegación Territorial y se hacía alusión al requerimiento efectuado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en julio de 2018. Para dar respuesta a dicho requerimiento se constituyó un grupo de trabajo, que elaboró las correspondientes conclusiones y propuestas, cuyo desarrollo y efectos han debido materializarse a lo largo del año 2019.

A este respecto, nos encontramos a la espera de recibir el informe solicitado, que como complemento del que anteriormente nos fue remitido, efectúe una relación de las actuaciones realizadas por esa Administración para dar respuesta a las conclusiones y propuestas elaboradas por el mencionado grupo de trabajo.

3.1.2.7.2.3. Adopciones

Una vez que el Ente Público, en ejercicio de sus competencias, asume la tutela de un menor, ha de actuar en consecuencia y proveer a éste de todo aquello que fuera necesario para satisfacer sus necesidades, garantizando la efectividad de sus derechos y procurando su bienestar. Para ello, atendiendo a lo dispuesto en la legislación ha de procurar de manera prioritaria la permanencia del menor en su propio entorno social y familiar (familia extensa), de no ser esto posible, se ha de procurar para

el menor una familia en la que pueda integrarse de forma temporal o con previsión de mayor duración (acogimiento en familia ajena), y como solución alternativa y residual, se atenderá las necesidades del menor mediante su internamiento en un centro residencial.

En esta tesitura puede permanecer el menor, pero se dan supuestos en que desde el origen se sabe que los motivos que determinan la situación de desamparo son irreversibles o de tal gravedad que impedirían el regreso del menor con su familia. También es posible que pasado el tiempo se llegue al convencimiento de que el retorno del menor con su familia resulta contraproducente e incluso dañino para él, sin visos de posible mejoría, lo cual llevaría al Ente Público a plantearse una solución estable en el tiempo, atendiendo siempre a interés superior como persona menor de edad. Esta solución es la adopción.

Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares -a salvo de la posibilidad establecida en la legislación de que el juzgado pueda establecer una “adopción abierta” a los contactos del menor con su anterior familia, resultando por tanto clave el rigor y meticulosidad con que el Ente Público debe dar trámite a 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. 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, tal como ocurre en la queja

19/0622 en la que la familia evaluada nos trasladaba su malestar por el modo en que actuó el personal especializado de la empresa colaboradora que les realizó el estudio de idoneidad para la adopción nacional. Nos decían que el informe de idoneidad adolecía de irregularidades y llegaba a conclusiones erróneas que a la postre resultaron determinantes para que la Comisión Provincial de Medidas de Protección declarase su no idoneidad para la adopción nacional de menores con necesidades especiales. Al dar trámite a la queja pudimos comprobar que los trámites de valoración de idoneidad se ajustaron a las previsiones del Decreto 282/2002, de 12 de noviembre, regulador del acogimiento familiar y la adopción en Andalucía; así como también a la normativa de procedimiento administrativo común establecida en la ley 39/2015, de 1 de octubre.

Y, en cuanto a la motivación de la resolución de no idoneidad emitida por la Comisión Provincial de Medidas de Protección, ponderamos el gran peso que tuvo en esta decisión la valoración de las circunstancias familiares, al tener ya 2 hijos con necesidades especiales, en continuo proceso de evaluación y diagnóstico de su evolución, conforme al tratamiento psicológico y farmacológico que venían recibiendo, siendo así que las necesidades y atenciones que requieren estos menores comprometerían la adecuada asistencia del menor que pudieran adoptar. Y a lo expuesto se unirían los otros 2 hijos, en edad adolescente, que conviven en el mismo domicilio, quienes en esa etapa evolutiva de maduración personal también requieren de mucha atención para gestionar los posibles conflictos que se pudieran presentar.

Algunas quejas hacen alusión a la **posibilidad de que un menor adoptado pueda mantener relación con su familia biológica** e incluso con la familia con la que antes estuvo en acogimiento familiar, tal como en la [queja 19/0665](#) en la que la madre preadoptiva de una chica, de 14 años de edad, solicitaba la colaboración del Defensor para que ésta pudiera tener relación con sus 2 hermanos biológicos, que en esos momentos estaban adoptados por diferentes familias. Tras solicitar la colaboración del Ente Público pudimos conocer que se iniciaron los trámites para que, llegado el caso, contando con los consentimientos necesarios, se puedan producir los contactos solicitados entre hermanos.

Para finalizar el apartado referido a adopción destacaremos la ausencia de quejas sobre adopción internacional, en consonancia con el paulatino descenso de solicitantes de adopción internacional, todo ello en contraposición con lo ocurrido en años atrás, en que existía incluso una elevadísima lista de espera en diferentes países.

A pesar de ello, y por tratarse de una **adopción realizada en el extranjero**, hemos de aludir a la aceptación de la **Recomendación** sobre los informes de seguimiento de la adopción que efectuamos en la [queja 18/0036](#). En dicho escrito la Dirección General de Infancia y Conciliación nos manifiesta la aceptación de las recomendaciones formuladas -de las que dimos cuenta en nuestro anterior informe al Parlamento-, precisando que dichos extremos se vienen cumpliendo en la medida en que lo permiten los compromisos contraídos, tanto por la Dirección General, como Autoridad Central en adopción internacional, como por las familias adoptantes, con los países de origen de las personas menores adoptadas y en base a su legislación, compromisos que suponen una obligación adquirida, más allá del juicio de valor que se pudiera realizar sobre la conveniencia de la realización de los informes de seguimiento postadoptivo establecidos por los países, cuyo número y periodicidad puedan parecer en ocasiones excesivos y poco útiles.

También señalaba la Dirección General que, en cumplimiento de su recomendación, se iba a dirigir una circular informativa, tanto a las Delegaciones Territoriales de Educación, Deportes, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación como a la entidad adjudicataria del “Servicio de información, formación, valoración de la idoneidad y seguimientos postadoptivos”, reiterando el protocolo del cual ya disponen y según el cual, en las sesiones informativas y formativas sobre adopción internacional se informará a las personas interesadas de que “la mayoría de los países en los que se puede adoptar internacionalmente exigen seguimientos de los menores una vez se encuentren en España con el fin de comprobar su integración en la familia adoptiva. La periodicidad y el número de seguimientos dependerá de la normativa del país. Para la tramitación del expediente las familias han de comprometerse a su realización, así como al abono del coste económico de su emisión legalización y, en su

caso, traducción, advirtiendo expresamente que la no realización de los mismos podría conllevar sanciones económicas.

3.1.2.8. Responsabilidad Penal de Menores

La Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores, confiere a la respectiva Comunidad Autónoma la titularidad y responsabilidad para dar cumplimiento y ejecutar las medidas adoptadas por los juzgados de menores en sus sentencias firmes, hecho que queda reflejado en el artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al establecer la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de menores infractores.

A tales efectos, dentro del catálogo de medidas de que disponen los juzgados de menores para sancionar las conductas de los menores infractores se distinguen dos bloques principales; unas medidas que se aplican en medio abierto, tales como la libertad vigilada o prestaciones en beneficio de la comunidad, y otras que implican el internamiento de menores en algún centro, bien en régimen abierto, semi abierto o cerrado.

De entre las quejas que recibe esta defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento, quizás por tratarse de aquellas más restrictivas de derechos, que implican la convivencia en un entorno dotado de medidas de seguridad, sometido a normas internas de convivencia cuya transgresión conlleva medidas disciplinarias, y en las que el contacto con los profesionales que ejecutan la medida es muy intensa, por su continua relación con éstos.

A este respecto hemos de destacar la favorable colaboración con esta Defensoría de los CIMI (centros de internamiento para menores infractores) en los que los menores cumplen medidas de responsabilidad penal, siendo creciente el número de quejas que nos remiten los propios menores, muchas de ellas redactadas en el formulario habilitado para dicha finalidad por esta institución y que facilitamos a los CIMI para su distribución entre los menores.