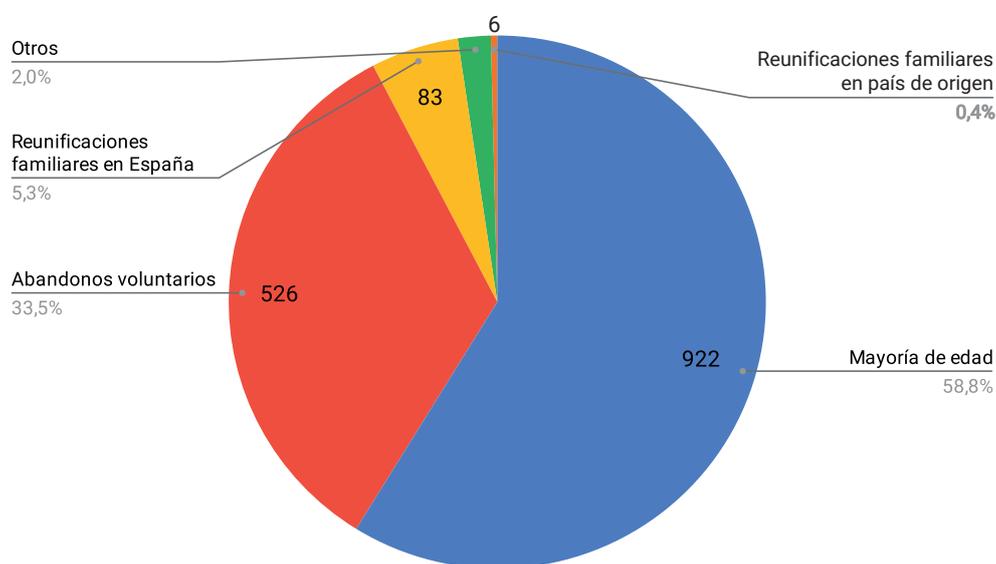


A lo largo de 2020 se dieron de baja del Sistema de Protección de Menores andaluz 1.568 niños, niñas y adolescentes migrantes, un 57,5% menos que en 2019. El 93,1% son bajas de niños o chicos y el 6,9% de niñas o chicas.

El 33,5% de las bajas del Sistema de Protección de Menores en 2020 se asocian a abandonos voluntarios, son por este motivo el 35,1% de las bajas de los chicos y el 12,0% de las bajas de las chicas. Las bajas por mayoría de edad son el 58,8% de las bajas de migrantes en el Sistema de Protección de Andalucía, este tipo de bajas suponen el 59,7% del total de las bajas de chicos y el 47,2% del total de las bajas de chicas. Las bajas por reunificación familiar en España son el 5,3% del total, estas suponen el 3,5% de las bajas de niños y el 29,6% de las bajas de niñas. En 2020 se registran 6 reunificaciones familiares en el país de origen (2 niños y 4 niñas).

**Gráfico 28: Bajas de migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores según motivo. Andalucía, 2020**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2021.

### 3.1 Quejas

#### 3.1.2 Temática de las quejas

##### 3.1.2.6 Derecho a recibir protección de los poderes públicos

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

...

Pero quizás **la situación más crítica para los menores y que a la postre puede determinar su situación de desamparo es el alcoholismo o drogodependencia de sus progenitores.** Y esta grave problemática nos es expuesta en quejas en las que se solicita la intervención del Defensor del Menor para encontrar salida a estas situaciones. Así ocurre en la queja 20/3306 en la que un joven, de 17 años, denuncia la toxicomanía de su madre y cómo su conducta afecta a los cuidados que ha de proporcionar a sus hermanos, también menores de edad. Similar problemática se plantea en las queja 20/3866 y queja 20/4546 en las que se remarca el problema de consumo abusivo de alcohol y drogas por parte de los padres de unos menores, a lo que se une el entorno marginal en el que se desenvuelven, lo cual hace presumir un pronóstico de recuperación nada halagüeño. En el mismo

sentido se expresa el interesado en la queja 20/8387 que nos trasladaba su temor ante la posibilidad de que el problema de drogadicción del padre pudiera provocar el desamparo de los hijos.

Entre las quejas que venimos aludiendo destaca la especial preocupación que nos trasladan las personas denunciantes cuando es la madre quien presenta problemas de alcoholismo o drogadicción, por ser esta en quien recae de manera preponderante la tarea de cuidado de los hijos, tal como ocurre, entre otras, en las quejas 20/6609, queja 20/7319 y queja 20/7553.

A pesar de lo expuesto hemos de remarcar que el consumo de sustancias estupeficientes, aun tratándose de un indicador de riesgo, no siempre ha de llevar aparejado la adopción de medidas de protección de alto impacto para los menores. A título de ejemplo citaremos la queja 20/2311 en la que se denunciaba la situación de riesgo de una chica, de 14 años de edad, por la drogodependencia de sus progenitores. En la tramitación de esta queja los servicios sociales municipales nos informaron que, si bien se pudo acreditar el consumo habitual de marihuana por parte de los padres, no se observaron otros factores de riesgo, y por el contrario sí se apreciaron factores positivos como la fuerte vinculación afectiva entre los miembros de la familia, el buen nivel de integración social y de apoyo familiar, y el compromiso para superar sus deficiencias, lo cual hacía apreciar un pronóstico favorable para su solución, motivo por el que los servicios sociales del municipio acordaron limitar su intervención a un seguimiento continuado de la evolución de la familia.

...

### **c) Infancia y adolescencia migrante**

En el ejercicio de nuestros cometidos como Defensor del Pueblo Andaluz, venimos desarrollando actuaciones en relación con el colectivo de menores extranjeros que se encuentran en Andalucía no acompañados de persona adulta que vele por ellos, quienes son merecedores de especial protección por su triple condición de menores, extranjeros y en situación de desamparo. A tales efectos el Ente Público viene atendiendo a estos menores con los recursos que dispone en su red de centros de protección, a los que se tuvieron que unir otros tantos 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.

A este respecto hemos de recordar que el artículo 172 del Código Civil, el artículo 14 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor y el artículo 35 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, obligan a la Junta de Andalucía, como entidad pública competente en materia de protección de menores, a asumir la responsabilidad de atender a todos los menores extranjeros no acompañados que se localicen en territorio andaluz, prestándoles la debida atención a sus necesidades básicas de alojamiento, alimentación, educación e integración social.

Uno de estos centros residenciales de protección de menores, especializado en programas de inserción sociolaboral para menores extranjeros sin referentes familiares, es el que se encuentra ubicado en el barrio de La Macarena (Sevilla), gestionado por la entidad Samu, tras recibir la pertinente subvención de la Junta de Andalucía conforme a la Orden de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, 25 de febrero de 2019, por la que se aprueban las bases reguladoras para la concesión de subvenciones destinadas a programas para la atención, acogida e inserción social y laboral de menores extranjeros no acompañados en régimen de concurrencia no competitiva.

Cuando ese centro llevaba poco tiempo de funcionamiento se produjeron incidentes xenófobos, protagonizados por algunos vecinos que se manifestaron a las puertas del centro en rechazo a la instalación en su barrio de dicho centro para menores extranjeros no acompañados, todo ello argumentando un incremento de la sensación de inseguridad. Para evitar este rechazo vecinal esta Defensoría visitó las instalaciones del centro en junio de 2019, reuniéndose también con colectivos vecinales. El 17 de septiembre de ese mismo año se produjo una visita a las instalaciones del centro de todos los diputados y diputadas de la Comisión sobre Políticas de Protección de la Infancia del

Parlamento andaluz, acompañados de la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación y del Defensor del Pueblo Andaluz, en la que pudieron comprobar la importante labor social que realiza y la situación de normalidad en la convivencia de los menores allí alojados.

No obstante lo anterior, con ocasión de las últimas elecciones generales, uno de los partidos políticos concurrentes realizó un acto de campaña a las puertas de dicho centro, con mensajes de rechazo al colectivo de menores inmigrantes, que propició la apertura de diligencias por parte de la Fiscalía y también un [comunicado público de rechazo por parte de esta Defensoría](#).

Así las cosas, pasados unos meses desde la fecha de la última visita al centro, estimamos oportuno iniciar, de oficio, ([Queja 20/1291](#)) para evaluar la atención dispensada a los menores en dicho recurso, y también el grado de repercusión en el funcionamiento del centro del aludido acto electoral celebrado por el partido político señalado, encontrándonos en estos momentos a la espera de recibir la información solicitada en relación con el número de menores atendidos desde la puesta en funcionamiento de este recurso residencial y el resultado obtenido del programa de inserción sociolaboral. También para disponer de datos sobre la posible repetición, con posterioridad a la campaña electoral, de protestas de la vecindad o cualquier otro incidente que pudiera haber puesto en riesgo el normal funcionamiento de dicho centro de protección; la repercusión del acto electoral al que venimos aludiendo; y, en su caso, las medidas adoptadas en defensa del interés superior de los menores residentes en el mencionado recurso.

En cuanto a la red de recursos disponibles para la atención del flujo migratorio de menores, hemos de traer a colación los antecedentes de lo acaecido durante el verano y otoño de 2018, período en el que hubo un incremento muy significativo de la llegada de menores migrantes a Andalucía, que tuvo continuidad a lo largo de 2019. Para la atención de estos menores fue necesario habilitar recursos residenciales que incrementaran los que hasta esos momentos disponía el Ente Público, pudiendo de este modo proporcionar la protección inherente a su condición de menores en situación de desamparo.

Estos recursos residenciales permitieron ampliar la red de centros residenciales de protección de menores gracias a la colaboración de entidades privadas con el Ente Público, obteniendo financiación para dicha finalidad gracias a la convocatoria pública de un programa específico de subvenciones, el cual se ha ido renovando por períodos sucesivos, con una nueva convocatoria en marzo de 2020, garantizando la continuidad de dicha financiación para los 3 primeros meses del año (enero, febrero y marzo de 2020).

Ante el futuro incierto de la continuidad de esta red de centros, las entidades que venían colaborando con el Ente Público mostraron su inquietud por la imposibilidad de programar sus necesidades futuras de personal y medios materiales, así como planificar la asistencia y actividades a desarrollar con los menores, encontrándose en una prolongada situación de provisionalidad, no solo desde el punto de vista organizativo y de su financiación, sino también desde el punto de vista jurídico en lo relativo a la guarda y custodia que venían realizando de los menores.

Esta problemática nos fue expuesta por una de estas entidades, Red Española de Inmigración y Ayuda al Refugiado, presentándonos una queja (expediente 20/1902) en la que se exponía la acuciante situación que se produciría de no renovarse el programa de subvenciones para un nuevo período, venciendo por tanto la vigencia de los contratos suscritos con la Junta de Andalucía, y quedando ya sin cobertura legal para ejercer las funciones que venían desarrollando en protección de los menores.

Esta situación se vio agravada como consecuencia de la situación excepcional generada a continuación del estado de alarma sanitaria decretado por el Gobierno de España por la pandemia de Covid19, que obligó a las entidades gestoras de estos recursos a redoblar sus esfuerzos para la atención de los menores, cumpliendo con las medidas de restricción de desplazamientos y confinamiento domiciliario para evitar la propagación de contagios de la enfermedad.

Y cuando nos encontrábamos a la espera de recibir respuesta de la Dirección General de Infancia y Conciliación sobre esta problemática, llamó nuestra atención las noticias publicadas en distintos

medios comunicación en las que se aludía a comunicaciones recibidas por estas entidades informándoles de que con efectos desde el 1 de junio, y dada la situación sobrevenida de crisis social y humanitaria derivada de la pandemia, se había hecho necesaria una reprogramación presupuestaria para atender a la población afectada directamente por la paralización de la actividad económica y la consecuente falta de ingresos para la atención a las necesidades más básicas, lo cual implicaba en la mayoría de los casos la clausura definitiva de los centros y en otros una reducción significativa de su capacidad asistencial.

En esta tesitura, la misión encomendada a esta institución motivó que incoáramos, de oficio, el expediente de [\(queja 20/3128\)](#) con la finalidad de interesarnos ante el Ente Público por la continuidad de la prestación asistencial a los menores inmigrantes objeto de protección en dichos centros residenciales, debiendo quedar garantizadas, además de sus necesidades básicas más perentorias, la continuidad de los programas educativos de los que se estuvieran beneficiando, bien mediante su escolarización en centros ordinarios o programas específicos orientados a la inserción social de la población migrante desconocedora del idioma y costumbres de nuestro país.

Otro de los aspectos por el que también cuestionamos al Ente Público es el relativo a aquellos internos, sobre los que existían dudas de su mayoría de edad, o que ya habrían alcanzado la mayoría de edad, y que también venían siendo atendidos con cargo a estos programas públicos de subvenciones, cuya continuidad también se ve comprometida como consecuencia de la decisión adoptada por la Junta de Andalucía.

En el trámite de este expediente recibimos un informe de la Dirección General de Infancia y Conciliación en el que, tras exponer las dificultades presupuestarias existentes y la especial incidencia en nuestra Comunidad Autónoma de la problemática derivada de los flujos migratorios hacia nuestro país, se remarcaba el especial compromiso del Gobierno de Andalucía con el Sistema de Protección de Menores. En tal sentido las medidas adoptadas procuraban garantizar la continuidad del modelo de atención que se puso en marcha en Andalucía el año anterior para la atención a la población migrante menor de edad, valorando de forma positiva su resultado en cuanto a la calidad en la atención prestada. Con este modelo, diseñado para atender las necesidades específicas de estos menores, que diversifica y especializa los recursos en función de momentos diferenciados en el itinerario de menor a través del sistema en dispositivos de recepción, de estudio y diagnóstico y de inserción social y laboral, se había logrado una reducción significativa de los abandonos voluntarios de los centros, y se logró igualmente una significativa reducción de conflictos entre los menores y de estos con el entorno, lo cual contribuyó a mitigar el rechazo que, lamentablemente, tuvieron que sufrir estos chicos en algunos barrios y ciudades en el pasado.

No obstante lo anterior, el informe remitido puntualiza que no se pueden obviar las especiales circunstancias sociales y económicas actuales, con carencias de atención a las necesidades básicas en una parte importante de la sociedad que ha visto mermada su economía familiar por la crisis sanitaria y las medidas de control sanitario adoptadas. Este escenario de nuevas necesidades ha obligado a una reprogramación de los presupuestos para atender a estas situaciones emergentes que requieren de una respuesta inmediata.

Desde esta perspectiva, la Administración Autonómica realizó un análisis del sistema de protección de menores y de su red de recursos residenciales, y de este estudio concluyó la viabilidad de una reorganización de la red de dispositivos específicos en torno a 200 plazas, sin que ello afectase al resto de la red de recursos residenciales y garantizando que la atención a los menores se realizara en las mismas condiciones de calidad y de continuidad en su entorno. Todo ello sin perjuicio que en el futuro surgiera la necesidad de ampliar de nuevo las plazas en función de la demanda.

Por otro lado, la Dirección General también nos informó de la puesta en marcha de un nuevo proyecto de inserción social y laboral con alternativa habitacional para los jóvenes residentes en dichos dispositivos, lo cual permitiría liberar 146 plazas, que sumadas a otras plazas disponibles en los centros de orientación e inserción laboral de la red general de centros, haría posible que esta reorganización de la red no tuviera apenas repercusión en los menores atendidos.

De todas estas medidas se informó directamente a los representantes designados por la mayoría de las entidades implicadas, que pusieron de manifiesto su disposición a seguir colaborando con la administración en la educación, cuidado y formación de estos menores.

En virtud de cuanto antecede, al constatar que el problema que motivó nuestra intervención se encontraba en vías de solución finalizamos nuestras actuaciones en el expediente, ello sin perjuicio de permanecer atentos a la evolución de las medidas acordadas por la administración ante las incidencias que pudieran acaecer.

Por último, en relación a menores migrantes, queremos destacar las actuaciones que realizamos en la (Queja 20/0357), la cual tramitamos de oficio, tras hacernos eco de noticias publicadas en medios de comunicación relatando el elevado porcentaje de abandonos, no autorizados, de menores extranjeros no acompañados residentes en el centro "Serrano" de Cortecón (Huelva).

Tras incoar el expediente y solicitar informe a la Dirección General de Infancia recibimos un informe en el que se indicaba que el número de abandonos voluntarios de menores que se produjeron en el Centro desde su apertura -el día 1 de mayo de 2019- hasta diciembre de ese mismo año ascendieron a un total de 60, siendo éste un dato que no difiere de la normalidad en cuanto a los abandonos voluntarios de los Centros de Protección en Andalucía, con referencia a este colectivo de población.

Aun así, reconocía el informe que en el período señalado es cuando se produjo un número más alto de abandonos, tras el cual se corrigió la situación regresando a la normalidad. Los menores allí alojados se encontraban plenamente integrados y realizaban a satisfacción las actividades programadas, tanto a nivel de ocio y tiempo libre, como las formativas y educativas, sin que se hubieran repetido más episodios de abandonos no autorizados.

A lo expuesto añadía la Dirección General que con los datos disponibles, referidos a marzo de 2020, se ha podido observar un descenso importante en el número de abandonos voluntarios de esta población, situado en esos momentos en un 41%, mientras que en años anteriores fue del 70,8% en 2017, del 73% en 2018 y del 59% en 2019.

Otro tipo de quejas viene referido a los problemas derivados para el cumplimiento de las disposiciones relativas a personas extranjeras, entre las que se ven afectados también menores. Estas quejas giran en torno a los retrasos y dilaciones bien en su regularización administrativa (reagrupaciones, residencia por circunstancias excepcionales) de los menores o bien en la resolución de sus expedientes de nacionalidad. También se han dirigido a la institución solicitantes de asilo con menores a cargo denunciando las dificultades para poder formalizar su petición de protección internacional por no existir citas y las carencias en su atención por parte de entidades como CEAR.

Especial mención merece la queja 20/3488, en la que su promotor denunciaba las dificultades que estaba encontrando para escolarizar a sus hijos por carecer éstos de NIE pese a haber formalizado ante la Policía Nacional su intención de solicitar asilo. Tras remitir este expediente al Defensor estatal nos informaron de la siguiente Recomendación dictada:

*"Que se haga constar el Número de Identidad de Extranjero (NIE), asignado en la plataforma ADEXTRA, en el documento de manifestación de la voluntad de presentar solicitud de protección internacional, con el fin de evitar las dificultades derivadas de no estar debidamente identificado para la realización de diversos trámites en el ámbito público y privado".*

También citamos la situación de la difícil regularización administrativa para los menores venezolanos nacidos en nuestro país por la imposibilidad de obtener su pasaporte ante sus autoridades consulares. Esta era la situación del promotor del expediente de queja 20/5044, venezolano, residente legal en España, denunciando que su hijo, nacido en Granada, no podía ser documentado pese a que sus padres residían y trabajaban de forma regular en nuestro país por la imposibilidad de tramitar su pasaporte.

Remitido este expediente al Defensor del Pueblo Estatal, nos facilitaron la información que se detalla a continuación y en la que se acreditan sus gestiones:

*“En relación con el presente asunto, a raíz de otras quejas remitidas por ciudadanos venezolanos se formuló en su momento a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras una Recomendación dirigida a que en la tramitación de la cédula de inscripción, se entendiese cumplido el requisito de que al interesado no puede ser documentado por su país con la aportación de certificación consular en la que conste que su pasaporte está en trámite”.*

El citado organismo no accedió a la Recomendación efectuada, al considerar que el artículo 211 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de Extranjería, en el que se regula la cédula de inscripción especifica que se debe acreditar la imposibilidad de ser documentado por las autoridades del país, mediante acta notarial.

Se trasladó esta cuestión a la Secretaría de Estado de Migraciones que, de modo similar, informó de que, de acuerdo con dicho artículo 211, para obtener cédula de inscripción es preciso acreditar no poder ser documentado por la misión diplomática u oficina consular correspondiente a través de acta notarial, así como la concurrencia de razones excepcionales de índole humanitaria, interés público, o cumplimiento de compromisos de España. Asimismo, se manifestaba que la regulación de dicho documento recoge una situación concreta, que no es trasladable a otros supuestos indeterminados como la excesiva demora en tramitar los documentos.

A la vista de que se continúan recibiendo quejas sobre el presente asunto, en especial de menores que no pueden ser documentados, tanto de nacionalidad venezolana nacidos en España, como de otras nacionalidades, exponen la situación en la que se encuentran al no poder tramitar su pasaporte ante las autoridades consulares, o por la excesiva demora en su expedición; sin que se les conceda cédula de inscripción por los motivos indicados.

A la vista de lo anterior, se ha solicitado a la Dirección General de Migraciones que estudie la posibilidad de modificar el citado artículo 211 del Reglamento de Extranjería, al objeto de que se conceda cédula de inscripción en caso de excesiva demora en la tramitación de los pasaportes, evitando los graves perjuicios de la indocumentación.

Asimismo, teniendo en cuenta la situación en la que se encuentran estos menores, se ha solicitado que, “entre tanto se modifica dicho artículo, se dicten instrucciones dirigidas a admitir a trámite las solicitudes de cédula de inscripción en estos casos y a la concesión de las mismas, tomando en consideración el interés superior de los menores concernidos”.

La atención y acompañamiento por parte de los Servicios de Protección de Menores a los jóvenes de origen extranjero al alcanzar la mayoría de edad propició la apertura de la queja 20/0255 en la que solicitaban nuestra intervención al considerar que el recurso al que derivaron al chico no era adecuado a su perfil y que, pese a que manifestó su deseo de acudir a otro tipo de centro, sus peticiones no fueron atendidas.

Solicitado informe a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz nos remitieron respuesta detallando la labor de los trabajadores sociales y educadores tras la salida de este joven de su recurso y en tanto que no observamos una actuación administrativa contraria al ordenamiento jurídico o que no respete los principios constitucionales que está obligada a observar toda Administración Pública, dimos por concluidas nuestras actuaciones procediendo al cierre de este expediente de queja.

#### **d) Menores con adicciones**

...

Las personas que acuden a la institución inmersas en esta problemática lo hacen para solicitar ayuda ante la situación desesperada en que se encuentran, al haber fracasado todos los intentos realizados para ayudar al menor víctima de la adicción. De dicho tenor es la queja 20/4618 que nos hizo llegar la madre de un joven, de 17 años de edad, que presentaba graves problemas de comportamiento asociados al consumo de sustancias estupefacientes. Relataba que su hijo no aceptaba su autoridad, no asumía reglas ni horarios, y había tenido serios problemas en el Instituto donde estaba matriculado

(de donde había sido expulsado en reiteradas ocasiones) y que también se negaba a colaborar en las terapias o servicios de atención a la drogodependencia a los que había acudido. Nos decía que tenía pendiente una causa en la Fiscalía de Menores por violencia en el seno familiar por haberla agredido y que mantenía relaciones y contactos de riesgo en ambientes delictivos relacionados con el consumo de droga.

Relataba una serie de gestiones ante los servicios municipales de esta temática en Arahal, como también en La Puebla de Cazalla, y otros contactos con la Fundación de Ayuda a la Drogadicción, todos sin continuidad ni resultados.

Tras recibir la queja de esta madre expusimos su caso a los servicios sociales municipales y al Ente Público de Protección de Menores, respondiéndonos la Delegación Territorial de Políticas Sociales de Sevilla que el menor finalmente ingresó, por orden de fiscalía, en el centro "Santa Teresa de Jesús" de Marchena, que disponía de una unidad específica para pasar el periodo de cuarentena por la pandemia Covid-19. Posteriormente, el menor fue trasladado al centro de acogida inmediata "San Juan de Ávila" de Carmona.

Durante el tiempo que el menor permaneció en estos centros presentó síndrome de abstinencia que originó conflictos graves en la convivencia y derivó en varios intentos autolíticos de gravedad que requirieron de atención médica.

Habida cuenta su situación, se declaró su desamparo y el Ente Público acordó su traslado a un recurso especializado en menores con consumo de tóxicos y trastornos del comportamiento, gestionado por la entidad Proyecto Hombre.

...

### 3.1.2.8 Intervención del Ente Público de Protección de Menores

#### a) Declaraciones de desamparo, tutela y guarda

La declaración de la situación de desamparo de un menor es el acto administrativo en virtud del cual la administración competente (Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, a través de la Comisión Provincial de Medidas de Protección) emite un pronunciamiento por el que acredita dicha circunstancia, lo cual implica, conforme a lo dispuesto en el Código Civil y en la Ley Orgánica 1/1996 de Protección Jurídica del Menor, que el menor afectado quede bajo tutela del Ente Público, que en adelante ha de adoptar las medidas necesarias para garantizar sus necesidades, bienestar y satisfacer sus derechos.

Y es precisamente esta decisión la que suscita quejas por parte de las familias afectadas, que consideran injusta la decisión de la administración, argumentando que no se ha valorado de forma adecuada la situación del menor, por considerar errónea o desproporcionada la decisión, o por no haber seguido la administración pública los procedimientos establecidos, vulnerando de este modo sus derechos.

La casuística de las quejas es diversa; en unos casos el acento se pone en la valoración de la conducta de absentismo escolar, tal como en la queja 20/3477 en la que una madre discrepaba de la declaración de desamparo de su hija con fundamento en dicho absentismo, justificando las faltas reiteradas de asistencia en la necesidad de acudir con su hija a citas en la unidad de salud mental infanto-juvenil. En el curso de nuestra intervención pudimos conocer que dicha decisión administrativa se adoptó en consideración a indicadores que quedaron acreditados en el expediente añadidos al absentismo escolar tales como el aislamiento familiar de la menor, la escasez de recursos económicos, y las extremas interpretaciones místico-religiosas de la madre para explicar el comportamiento de la niña.

En otros casos la discrepancia estriba en la diferente apreciación de la gravedad de los indicadores acreditados durante la tramitación del expediente, posteriormente refrendados por el Juzgado, tal como en la queja 20/3665 en la que la interesada se mostraba disconforme con la sentencia

denegatoria de su demanda de oposición al desamparo de sus hijas. La consideraba injusta e insistía en que no existían motivos para el desamparo y posterior acogimiento preadoptivo de las menores.

De igual modo en la queja 20/7559 la interesada nos trasladaba su total oposición a la decisión adoptada por el Ente Público de declarar el desamparo de sus hijos, asumir su tutela e ingresarlos en un centro residencial de la provincia de Málaga. Se mostraba especialmente disconforme con el informe social que sustentaba dicha decisión, emitido por el equipo de tratamiento familiar que intervino en su caso, que según su apreciación no había valorado de forma acertada la evolución y circunstancias actuales de su familia.

Tras estudiar el caso, en especial la propuesta de ratificación de la resolución de desamparo que le fue remitida, comunicamos a la interesada nuestra valoración de que la intervención del Ente Público se sustentaba en elementos fácticos e indicios que impedían que pudiéramos considerarla desproporcionada o carente de fundamento

En la misma línea la queja 20/5977, que nos fue remitida por el tío de unos menores, el interesado consideraba precipitado y poco motivado el desamparo de sus sobrinos. También se quejaba de que no se hubiera previsto un posible acogimiento familiar para evitar que los niños fuesen ingresados en un centro y de este modo pudieran seguir en su entorno familiar, siendo así que además los hermanos habían sido ingresados en distintos centros.

Tras interesarnos por el caso pudimos conocer que hasta ese momento sólo se había acordado una declaración provisional de desamparo, en interés de los menores y como medida de protección de sus derechos, incoándose a continuación un expediente ordinario de desamparo para ratificar o rectificar dicha medida provisional. El mencionado procedimiento de desamparo se encontraba en fase de instrucción, a la espera de recabar información que permitiera valorar la situación sociofamiliar de los menores y acordar lo procedente.

Recalca el informe que nos fue remitido por el Ente Público que los progenitores comparecieron al día siguiente de dictarse dicha resolución en las dependencias del Servicio de protección de menores y que fueron informados de las circunstancias que motivaron la adopción de dicha medida de protección, de la naturaleza y plazos del procedimiento de desamparo, y de los derechos y garantías que les asistían de acuerdo con la normativa vigente. Por último, en relación con el posible acogimiento familiar de los menores, el aludido informe señalaba que tras recibir solicitudes de acogimiento familiar en familia extensa de familia extensa por línea paterna y materna, se había dado curso a las mismas de acuerdo con la normativa aplicable.

Tal como antes hemos señalado **en algunas quejas, además de discrepar de los argumentos materiales que sustentan la declaración de desamparo, se invocan vulneraciones de derechos por incumplimiento de garantías procedimentales en la tramitación del expediente.**

De este modo en la queja 20/0248 la interesada invoca indefensión por no tener acceso al expediente de desamparo de su hijo -presunto maltrato- para poder formular alegaciones. En este caso, cuanto ya se encontraba en trámite su queja y estábamos pendiente de recibir explicaciones de la Delegación Territorial, la interesada se dirige a nosotros para pedir que anulemos su queja, incluso sin haber tenido acceso al expediente, tras serle devuelta la custodia del menor.

También en la queja 20/4198 la interesada nos exponía, entre otras cuestiones relativas a la declaración de desamparo de sus hijos, que a pesar de haberlo solicitado por escrito y en reiteradas ocasiones, seguía sin disponer de copia del expediente administrativo en que se tramitó dicha declaración de desamparo y posteriores medidas de protección. Este hecho le causaba indefensión pues su abogado se veía abocado a ejercer su defensa en vía administrativa sin conocer los hechos en los que fundamentaba el Ente Público sus actuaciones.

A lo expuesto añadía que no había sido atendida su petición de una entrevista con la unidad responsable de la gestión del expediente de protección de sus hijos, para de este modo obtener información con la que ejercer su derecho a la defensa.

La tramitación de este expediente se vio afectada por la demanda judicial de oposición al desamparo que tuvo que presentar al no estimar el Ente Público sus pretensiones en vía administrativa. Finalmente la respuesta judicial fue favorable para ella, restituyéndole cautelarmente la guarda y custodia de sus hijos y ordenando la continuación de la intervención que venía realizando el equipo de tratamiento familiar e imponiendo el sometimiento a terapia familiar de ambos progenitores.

En el mismo momento en que se produce la retirada de una persona menor de edad de su entorno familiar, una de las cuestiones que ha de decidir con premura el Ente Público es la pertinencia de establecer un régimen de visitas en favor de sus progenitores y resto de familiares. Dichas visitas se materializan, según el caso, bien en el propio centro residencial en que se encuentre alojado el menor o en los conocidos como “espacios facilitadores de relaciones familiares”.

Entre las quejas referidas a esta cuestión destacamos la queja 20/2014 en la que un representante sindical se quejaba de que para la provincia de Córdoba se hubiera licitado la contratación agrupada del programa “Espacio Facilitador de Relaciones Familiares” con el programa “Apoyo al Acogimiento Familiar de Menores” lo cual, a su juicio, conllevaría una merma en la atención que se dispensa a familias y menores afectados por medidas de protección, así como también un incumplimiento de acuerdos en materia laboral sobre subrogación de trabajadores en las nuevas entidades gestoras de los servicios.

Tras interesarnos por la cuestión recibimos un informe de la Dirección General de Infancia aportando argumentos que justificaban dicha decisión, la cual se adoptó en el ejercicio de sus facultades de auto-organización y ajustada a lo dispuesto en la normativa de contratación pública. Dicho centro directivo nos decía que tras el análisis de la organización, funcionamiento y número de casos atendidos en Andalucía por los Espacios Facilitadores de Relaciones Familiares, se decidió incrementar el presupuesto dedicado al concierto social y realizar una distribución económica equitativa para todas las provincias andaluzas, y todo ello teniendo en cuenta que la supervisión de visitas en acogimiento familiar están incluidas en las funciones que tienen que realizar los profesionales incluidos en el nuevo concierto social.

También nos indicaron que el Pliego de Prescripciones Técnicas para dicha contratación incorporaba una serie de elementos de obligado cumplimiento para la presentación de ofertas de los licitadores, incluyendo entre ellos el pleno respeto y cumplimiento de la normativa laboral, así como la obligación de las entidades de abonar la remuneración de los profesionales, como mínimo, con arreglo a lo establecido en el III Convenio Colectivo Estatal de Reforma Juvenil y Protección de Menores.

Igualmente, el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares incorporó cláusulas sociales y requisitos de solvencia técnica necesarios para la especialización de los profesionales, todo ello en beneficio de la atención a los menores en acogimiento familiar.

De este modo, en cuanto a las condiciones laborales del personal, la entidad debe garantizar la igualdad en las retribuciones por igual categoría profesional, así como los puestos de responsabilidad y toma de decisiones deben ser ocupados proporcionalmente en función del número de mujeres y hombres que forman parte de la plantilla del programa.

El clausulado también obliga a la entidad adjudicataria a garantizar el cumplimiento de la normativa en materia de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.

En lo relativo a solvencia técnica, el clausulado establece determinadas mejoras como criterios de adjudicación que redundan en la formación, experiencia y especialización de los profesionales, de tal modo que los profesionales de que disponga la entidad contratista deben contar, como mínimo, tres años de experiencia en acogimiento familiar y se otorga puntuación en la licitación a su formación especializada a través de máster u otros cursos de expertos.

Por último, añadía en su informe la Dirección General de Infancia y Conciliación que lo especificado en el Pliego de Prescripciones Técnicas y en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares para este concierto social fue elaborado en función de indicadores cuantitativos extraídos del sistema informático de servicios sociales de la Consejería.

Dejando a un lado esta cuestión, y en lo que respecta a la decisión que ha de adoptar el Ente Público sobre la pertinencia y continuidad de las visitas a menores en acogimiento residencial o familiar, destacamos la queja 20/2447 en la que la madre de 4 menores declarados en desamparo y tutelados por el Ente Público se lamentaba de que a pesar de haberlo solicitado en reiteradas ocasiones no había obtenido respuesta a su petición de que se le concediera un derecho de visitas, para preservar de este modo el afecto mutuo y vínculos que les unen.

Tras interesarnos por su caso y recibir información del Ente Público, comunicamos a la interesada que en estos momentos resulta inviable su pretensión que se le conceda un derecho de visitas a dos de sus hijas, por haber sido estas adoptadas y estar integradas en su nueva familia. Tampoco resulta viable dicha pretensión respecto de otro hijo, pues al haber alcanzado este la mayoría de edad le correspondía a él decidir con libertad la relación que quisiera mantener con sus familiares.

Y en lo relativo al último de sus hijos, el asunto quedaba a expensas del juzgado que venía tramitando su demanda de oposición al desamparo y consecuentes medidas de protección sobre el menor.

Por su parte en la queja 20/1158 la interesada, además de discrepar con la declaración de desamparo provisional de su hija y su ingreso en un centro de protección, se quejaba de las presiones que estaría recibiendo la menor en el centro para que mantenga relación con su padre, indicando que la menor rechaza los contactos por haber sido víctima de malos tratos por parte de aquel.

En el trámite de la queja pudimos conocer los motivos determinantes de la declaración de desamparo, los cuales valoramos de entidad suficiente para motivar dicha decisión. Y en lo relativo al ejercicio del derecho de visitas por parte del padre hubimos también de ponderar la incidencia unos de los indicadores de desprotección acreditados en el expediente, referido a la instrumentalización de la menor en conflictos entre las figuras parentales, así como entre la progenitora y otros adultos.

En la queja 20/4318 una persona que cumplía condena en un centro penitenciario se dirigía a nosotros solicitando ayuda para que se le permitiera tener contacto con su hijo, tutelado por la administración.

Al dar trámite a la queja pudimos conocer que tanto su hijo como la madre -por entonces menor de edad- fueron declarados en desamparo y tutelados por el Ente Público. Su hijo convivía con una familia (acogimiento familiar) desde diciembre de 2016, siendo su evolución muy positiva, recibiendo visitas periódicas de su madre. Y una vez que esta alcanzó la mayoría de edad decidió presentar un recurso oponiéndose a que su hijo siguiese estando acogido por dicha familia, el cual fue estimado por el Juzgado ordenando que el menor fuese reintegrado con su madre. La sentencia fue recurrida ante la Audiencia Provincial por la familia que lo tiene acogido, y se está a la espera de lo que al respecto haya de decidir dicho tribunal.

En consecuencia, comunicamos al interesado la imposibilidad de prestarle la ayuda que nos solicitaba. No obstante, le indicamos que para cualquier cuestión relativa a la tramitación de dichos procedimientos judiciales, de los que él es parte interesada, podría solicitar que se le asignase abogado y procurador -previa tramitación del beneficio de justicia gratuita- para que dichos profesionales ejercieran las acciones legales que correspondan en defensa de sus derechos.

Una cuestión que suscitó mucha controversia fue la continuidad del ejercicio del derecho de visitas durante la vigencia del estado de alarma por la pandemia Covid-19. Sobre este particular recibimos un conjunto de consultas y reclamaciones aludiendo a la suspensión de las visitas, suspensión que se fue alargando en el tiempo como consecuencia de las sucesivas prórrogas de las medidas de confinamiento domiciliario derivadas del estado de alarma sanitaria sin que, según el relato de las personas afectadas, se hubieran adoptado medidas alternativas para preservar el derecho a las relaciones familiares.

Encontrándonos en esta situación, desde la responsabilidad que nos incumbe como Defensor del Pueblo Andaluz y Defensor del Menor, acordamos iniciar, de oficio, el expediente de [queja 20/2499](#), en cuyo trámite pudimos acreditar que el Gobierno de Andalucía, ya antes de que fuese declarado el estado de alarma, aprobó medidas en prevención de la propagación del virus, incluyendo entre

ellas la limitación de visitas a menores tutelados e internos en centros de protección, limitación que posteriormente se extendió a las visitas a menores tutelados y en acogimiento familiar, siendo así que esta limitación hubo de prolongarse en el tiempo conforme se fueron produciendo las sucesivas prórrogas del estado de alarma hasta su finalización, reanudándose las visitas, conforme al régimen que en cada caso estuviese autorizado, a partir de junio de 2020.

En el período de tiempo en que las visitas a los menores tutelados estuvieron restringidas, por parte de la Administración autonómica se implementaron medidas para favorecer que los menores tutelados pudieran tener mayor contacto telefónico y por videollamada con sus familiares biológicos, amistades y otras personas allegadas, dictando a tales efectos las correspondientes instrucciones dirigidas a los centros y profesionales implicados.

La decisión de restringir las visitas estuvo motivada en motivos de salud pública, sin que pudiera considerarse injustificada o desproporcionada, además de disponer de suficiente amparo legal, lo cual fue obstáculo para que pusiéramos el énfasis en los efectos que dicha medida limitativa provoca a los menores, bajo tutela pública, que se encuentran separados de sus familiares y con los que mantienen lazos afectivos. Y es que estos menores han de añadir a la situación de incertidumbre en que se encuentran, tutelados por el Ente Público y que mantienen la expectativa de regresar con su familia, la inquietud que necesariamente les ha de provocar la imposibilidad de ver en persona a sus referentes familiares o amistades, mucho más si esta situación de restricción de visitas se prolonga en el tiempo durante meses y sin una fecha cierta de finalización.

Por todo lo expuesto, y como quiera que seguimos encontrándonos en situación de pandemia de incierta evolución, sin que sea descartable que un empeoramiento de los datos epidemiológicos pudiera conducir a nuevas medidas de restricción de movilidad y contactos personales, acordamos solicitar a la Dirección General de Infancia y Conciliación, que en prevención de que se produzca de nuevo esta situación se planifiquen soluciones que permitan, con las oportunas medidas higiénicas y de protección individual, garantizar en la medida de lo posible la continuidad de contactos personales de menores tutelados con su familia, al tiempo que se garanticen a los menores tutelados mayores facilidades para la relación con sus familiares y amistades de forma telemática, vía telefónica y, preferentemente, por videollamada.

## **b) Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones**

Una vez que se constata la situación de desamparo de alguna persona menor de edad y se acometen los trámites administrativos indispensables para habilitar la intervención del Ente Público -declaración de desamparo, bien fuere provisional o definitivo-, dicho menor queda bajo tutela pública y en adelante la Administración ha de acordar sucesivas medidas de protección para atender sus necesidades y salvaguardar sus derechos e intereses superiores.

La primera de estas decisiones abordará la opción entre la posibilidad de que el menor sea ingresado en un centro de protección o bien quede al cuidado de una familia. Al adoptar esta decisión se habrá de atender el criterio legal que otorga preferencia al acogimiento en familia sobre la permanencia en un centro, y tratándose de acogimiento familiar, la preferencia por la familia extensa sobre una familia ajena a la biológica.

### **1.- Acogimiento familiar**

En lo relativo a acogimiento en familia extensa destacamos el problema que abordamos en la [queja 19/5552](#) en la que la persona interesada se lamentaba de que la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Huelva no hubiera dado aún respuesta a la solicitud que presentó en septiembre de 2017, para que fuese valorado su ofrecimiento para el acogimiento familiar de sus sobrinas.

Tras dar traslado a la citada Delegación de la queja recibimos un informe que indicaba que había una lista de espera de 18 familias pendientes de valorar y que llegado su turno se procedería a

realizar el estudio de idoneidad la familia. Ante esta respuesta, la persona titular de la queja decidió esperar un período de tiempo prudencial, pero ante la ausencia de resolución volvió a presentarnos una nueva queja indicando que seguía en la misma situación, recalcando el hecho de que ya habían transcurrido más de 2 años sin obtener ninguna respuesta.

Es por ello que volvimos a plantear la cuestión a la Delegación Territorial, siéndonos remitido un informe que reiteraba los mismos argumentos expuestos con anterioridad sobre el orden de prelación para acometer el estudio de las familias en lista de espera de valoración de idoneidad, añadiendo que en esos momentos ya tenían por delante sólo 2 familias pendientes de valorar.

De la descripción de los hechos efectuada con anterioridad resalta la desproporción del tiempo transcurrido para dar respuesta al ofrecimiento realizado por esta familia -más de 2 años-, y todo ello sin que aparentemente existiera ningún inconveniente para desestimar de inicio dicha posibilidad, más al contrario, el menor ha permanecido durante todo este tiempo conviviendo con esta familia y no nos consta ninguna incidencia negativa al respecto.

Tampoco existía ningún obstáculo formal o material derivado de la normativa aplicable al caso para que no fuese resuelta dicha solicitud, ciñéndose los motivos del retraso en la resolución conclusiva del expediente en la falta de diligencia o incapacidad de gestión de las unidades administrativas encargadas de su gestión, hecho que no podemos pasar por alto por tratarse de actuaciones administrativas con incidencia directa en un menor tutelado por el Ente Público, siendo exigible, si cabe, aún más celo y celeridad en una intervención que le beneficiaría directamente, atendiendo a su interés superior.

Se debe recordar también la previsión establecida en el texto actual del artículo 173.bis.c) del Código Civil que determina que la modalidad de acogimiento familiar permanente se constituirá cuando las circunstancias del menor y su familia así lo aconsejen o al finalizar el plazo de dos años de acogimiento temporal por no ser posible la reintegración con su familia, siendo así que en el presente caso se ha superado incluso de forma holgada dicho plazo de 2 años.

Nuestra Constitución concibió la actuación de la Administración Pública inspirada por el principio del servicio a la ciudadanía, y de este modo (art. 103) introdujo el criterio de eficacia en su actuación; este criterio se reproduce y amplía con los de celeridad y simplificación en los trámites administrativos introducidos por la Ley 39/2015, reguladora del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, prescribiendo la obligación de resolver de forma expresa los expedientes (art 21.1).

A lo expuesto se ha de añadir lo preceptuado en el artículo 20 de la citada Ley 39/2015 en cuanto a la responsabilidad en la tramitación de los expedientes de las unidades administrativas que tuviesen a su cargo la resolución o el despacho de los asuntos, siendo responsables directas de su tramitación y con la obligación de adoptar las medidas oportunas para remover los obstáculos que impidan, dificulten o retrasen el ejercicio pleno de los derechos de las personas interesadas o el respeto a sus intereses legítimos, disponiendo lo necesario para evitar y eliminar toda anormalidad en la tramitación de procedimientos.

Es por ello que tuvimos que emitir una resolución efectuando un Recordatorio de los Deberes Legales incumplidos con tal actuación, el cual fue aceptado por la citada Delegación Territorial.

Sin llegar a demoras tan dilatadas **es frecuente que recibamos quejas apremiando a la administración para que responda con celeridad el ofrecimiento realizado para tener acogido a un familiar, menor de edad, sin comprender el retraso con que se tramitan tales procedimientos.** A título de ejemplo de esta recurrente problemática citaremos la [queja 20/4765](#) en la que el interesado nos decía que tenía formalmente solicitado el acogimiento familiar de una sobrina desde febrero de 2020, sin que a finales de julio hubieran tenido nuevas noticias del asunto. Añadía su disposición para atender a la niña y la conveniencia de que resida con su familia extensa, en lugar de permanecer ingresada en un centro.

Tras interesarnos por la resolución de este expediente, la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla justificó el retraso por las dificultades burocráticas consecuentes a la

declaración del estado de alarma por la pandemia Covid-19 y nos informó de la respuesta al interesado se emitió en octubre de ese mismo año, esto es, 8 meses después de la solicitud.

También con referencia a retrasos en la Delegación Territorial de Sevilla tramitamos la [queja 20/4078](#) en la que pudimos acreditar una demora similar a la señalada en la queja anterior, aportándonos la Delegación la misma justificación para los retrasos. En este caso se trataba de la abuela de un menor que se lamentaba de que no dieran respuesta al ofrecimiento que realizó para tenerlo en acogida. Argumentaba que su nieto, de 8 años de edad, estaría mejor con ella antes que interno en un centro o acogido por una familia que no fuera la propia, y que ella se encontraba en condiciones de atender sus necesidades.

**Otra de las cuestiones que ha suscitado nuestra intervención guarda relación con deficiencias en gestión administrativa de la prestación económica prevista para compensar los gastos inherentes al acogimiento familiar de un menor, especialmente en los casos de la modalidad de acogimiento denominada como “profesionalizado” en el que las familias seleccionadas adquieren especiales compromisos de disponibilidad y dedicación para atender de forma urgente a menores de edad, así como también casos de menores con especiales necesidades.**

Destacamos en este apartado nuestras actuaciones en la [queja 20/3548](#) en la que la persona interesada se lamentaba por los retrasos que venía padeciendo en el abono de la prestación económica que tenía reconocida por su colaboración en el programa de acogimiento familiar. Argumentaba que esta demora se producía cuando la prestación económica resultaba más necesaria en consideración a la crisis económica derivada de la pandemia por Covid19.

Para dar trámite a esta queja solicitamos la emisión de un informe al respecto sobre dichos retrasos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Sevilla, en el cual se vino a reconocer que, efectivamente, el pago de la remuneración que compensa los gastos y servicios dedicados al acogimiento familiar acumulaba meses de retraso. En descargo de esta anomalía precisaba el informe la incidencia que había tenido el cambio de estructura organizativa motivado por el Decreto de Presidencia de 2019, que implantaba una nueva ordenación de las delegaciones territoriales, con los consecuentes movimientos de personal y que dieron lugar a una pérdida de efectivos para el área de Asuntos Sociales frente a otras áreas como Salud.

A lo expuesto se debía añadir la circunstancia excepcional provocada por el estado de alarma por la pandemia Covid-19, cuya repercusión en la tramitación de los expedientes administrativos se intentó paliar mediante la opción de teletrabajo, todo ello sin que en algunos casos el personal dispusiera de herramientas informáticas adecuadas.

Concluía el informe señalando los diferentes abonos realizados en su caso concreto, quedando pendientes algunas cantidades que, tras superar el trámite de control económico presupuestario de la intervención, serían satisfechas en breve.

Otra de las cuestiones que de manera recurrente suscitan las quejas relativas a acogimiento familiar, especialmente cuando se trata de acogimiento en familia ajena a la biológica, es el relativo a los **lazos afectivos que el tiempo de convivencia hace fraguar entre menor y familia de acogida, siendo así que no siempre resulta fácil para la familia la desvinculación del menor.**

Así en la queja 20/5047 la familia de acogida permanente de un menor solicitaba nuestra intervención para seguir teniendo contacto con él, mostrándose especialmente preocupada por su futuro cuando este alcanzase la mayoría de edad.

Al dar trámite a la queja pudimos saber que tras diversos avatares especialmente conflictivos en su relación con el menor, la familia solicitó una suspensión temporal de su convivencia con él durante un año. Cuando pasó este tiempo el Ente Público ofreció un plazo de tres meses para actualizar su expediente de acogimiento familiar, el cual no actualizaron ni hicieron ninguna manifestación al respecto, por lo que su expediente quedó archivado.

A continuación la familia formalizó los trámites para que se les permitiese colaborar con el centro de protección en el que residía el menor, valorando dicho centro que no resultaba viable dicha colaboración por la grave problemática que se dio en el período que convivieron con él.

El Ente Público nos recalcó que el menor tenía conocimiento de que esta familia deseaba seguir manteniendo contactos con él, pero sin que este hubiera realizado ninguna manifestación concreta de aceptación o rechazo de tal ofrecimiento, siendo así que el menor se encontraba favorablemente adaptado a su estancia en el centro, con una positiva evolución y teniendo todas sus necesidades cubiertas, destacando a nivel afectivo la relación que mantenía con otra familia colaboradora, relación que deseaba mantener y sobre la que sí había realizado una demanda concreta de autorización de visitas y salidas con ella.

No obstante lo anterior, y ante la petición realizada por la familia titular de la queja de seguir teniendo contactos con el menor, el Ente Público nos informó que seguiría teniendo en cuenta esta posibilidad y, si en un futuro se considerara positivo y beneficioso para él se valoraría esta opción.

También en la queja 20/6502 una familia colaboradora con la Junta de Andalucía en el programa de acogimiento familiar de menores refiere que tuvieron durante 16 meses a una niña, primero en acogimiento urgente y después temporal. Al tener conocimiento de que el Ente Público valoraba que la situación de desamparo de la menor no resultaba reversible y que por ello se iba a promover un acogimiento familiar con fines de adopción, nos hacían partícipes del fuerte vínculo afectivo que les unía a la menor, por lo que pedían que en atención al supremo interés de la niña les ayudásemos para que fuera atendido su ofrecimiento para seguir teniéndola acogida pero en la modalidad de acogimiento con fines adoptivos, encontrándonos en estos momentos en trámite la respuesta a esta familia.

## 2.- Acogimiento residencial

La opción por el acogimiento residencial de menores se adopta en aquellos casos en que no resulta viable el acogimiento familiar, o que siendo este factible, aun así, estudiando las circunstancias del caso, se considera más beneficioso para el menor esta otra medida de protección.

Los centros residenciales de protección de menores han de adoptar su estructura, organización y funcionamiento de tal modo que se asemejen lo más posible a un hogar familiar, lo cual no siempre resulta fácil ante la concepción arquitectónica y funcional de los recursos disponibles, así como también las contingencias que se producen en momentos concretos.

Respecto de la gestión de estos centros por entidades privadas tramitamos la queja 20/1371 en la que el interesado censuraba esta opción, especialmente la de los centros que alojan a menores migrantes. En su opinión dichos centros debían ser de titularidad pública y gestionados por personal de la Junta de Andalucía.

A este respecto recordamos al interesado que la actual legislación de Contratos del Sector Público (Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, con sus modificaciones posteriores) dispone que la prestación de los servicios públicos puede realizarse de dos diferentes modos de gestión: mediante la participación de un ente privado en la gestión de los servicios públicos; o bien mediante gestión directa, prestando el servicio con la organización y medios, materiales y personales, del propio ente público.

Tanto uno como otro modo de gestión son encuadrables en nuestra Constitución y en las leyes que reconocen la libertad de empresa en el marco de una economía de mercado (artículo 38 de la Constitución), sin que se aprecien irregularidades en la gestión indirecta, mediante la contratación con un ente privado, de tales servicios públicos de carácter social.

Así pues, **lo relevante en materia de prestación del servicio residencial de protección de menores no es tanto la titularidad pública o privada del ente que realiza la actividad sino que la prestación del servicio responda a las necesidades del menor y se ajuste a las disposiciones legales y reglamentarias en la materia.** Ello además de cumplir con las exigencias de la Ley de Contratos del Sector Público en cuanto al respeto de los principios de libertad de acceso

a las licitaciones publicidad y transparencia de los procedimientos, no discriminación e igualdad de trato entre los licitadores; también opera el principio de exigencia de la definición previa de las necesidades a satisfacer con el servicio, y la salvaguarda de la libre competencia y la selección de la oferta económicamente más ventajosa.

En relación con el clima ordinario de convivencia en un centro residencial hemos de destacar las actuaciones, todavía no concluidas, que venimos realizando en la [Queja 20/6944](#) la cual iniciamos tras tener conocimiento por distintas fuentes del robo que protagonizó un menor residente en un centro de protección radicado en Castilleja de la Cuesta (Sevilla), para lo cual con anterioridad vejó y agredió de forma reiterada a la educadora que en esos momentos se encontraba en el centro. El menor con posterioridad fue detenido por la policía e ingresado en un centro de internamiento para menores infractores por orden del Juzgado de Menores.

Cuando nos encontrábamos recabando información sobre las circunstancias del suceso recibimos la llamada de la educadora que fue víctima de la agresión, quien concertó una cita en nuestra oficina para ponernos al corriente de las circunstancias en que ejercía su labor profesional en el centro y las características de los menores allí alojados. La información obtenida en esta entrevista ha motivado que incoásemos, de oficio, un expediente de queja con la finalidad de analizar la organización y funcionamiento del mencionado centro residencial de protección de menores.

En el trámite de este expediente hemos solicitado de la Delegación Territorial de Políticas Sociales la emisión de un informe en relación con las deficiencias e irregularidades que se deducen del pormenorizado relato efectuado por la educadora, centrando de manera especial nuestra atención en los motivos de la permanencia continuada de menores, en edad adolescente y con acentuado problema de comportamiento, en el mismo centro de protección previsto como residencial básico.

De igual modo, y con referencia a cada uno de los menores allí residentes, hemos requerido la emisión de un informe sobre la aparente dilación de medidas de protección que habrían de garantizar una atención adecuada a sus específicas circunstancias personales.

### **El control y supervisión que el personal educativo del centro ha de realizar sobre los menores a su cargo suscita controversias, las cuales se traducen en quejas dirigidas a esta institución.**

Su contenido es variado tal como el que se nos expone en la queja 20/6811, la cual aún se encuentra en fase de tramitación, en la que la familia de una menor, interna en un centro de protección de la provincia de Granada, expresa su queja con el siguiente tenor literal: " ... *Realizamos llamada telefónica al centro y la educadora nos regaña y cuestiona acerca de la conversación con la menor. No hay libertad en la forma de expresión y prohíben que aconsejemos acerca de la forma en la que tiene que dirigirse a estas personas si la menor se encuentra mal de salud. La menor tiene vegetaciones en ambas fosas nasales, con lo cual sus molestias son evidentes y claramente apreciables cuando aparecen. Nos prohíben decirle que le cuente a las educadoras/cuidadoras cuando se encuentre mal*".

Por su parte en la queja 20/5848 se dirige a nosotros un menor tutelado residente en un centro de protección de menores de la provincia de Córdoba. Se quejaba de haber sido privado de salidas del centro como consecuencia de su negativa a entregar su teléfono móvil. Nos decía que no existían motivos para tener que entregar su teléfono móvil y que ante su negativa incluso habían intentado quitárselo por la fuerza.

Tras requerir información sobre lo sucedido a la Delegación Territorial de Políticas Sociales recibimos un informe en el que se recalca que el menor padecía una excesiva dependencia de dicho dispositivo de telefonía, usándolo de forma continuada, siendo especialmente desaconsejable el uso que de él hace a altas horas de la noche y madrugada, lo cual interfiere en su descanso y provoca que de día muestre un comportamiento alterado. Por lo expuesto el personal educativo tomó la decisión de solicitarle que de forma voluntaria les hiciese entrega de su móvil para tenerlo custodiado durante la noche, a lo cual el menor se niega.

Tras sopesar el problema, el centro adopta la decisión de retirar el teléfono móvil a aquellos menores, que por su edad o necesidad para realizar tareas escolares no lo necesitan. Todos los menores lo

entregan excepto el interesado. Posteriormente se mantiene una reunión entre el equipo técnico del Servicio de Protección de Menores, el equipo técnico del centro y el menor, y a pesar de su actitud alterada se consigue que haga entrega de dicho dispositivo.

La conducta del menor motivó la incoación de un expediente disciplinario por alteración grave de las normas de convivencia imponiéndole como medida correctora la pérdida del disfrute del tiempo libre de día.

En la queja 20/5958 es el padre de un menor tutelado el que se dirige a nosotros para expresarnos su desacuerdo con que le hayan retirado un reloj digital que le regaló, todo ello con la excusa de que lo usaba para comunicarse con él.

El informe que en relación con esta queja nos fue remitido relataba las medidas de protección acordadas en favor del menor, y la intervención que se venía realizando con él para ayudarle a superar los efectos negativos del grave conflicto de relación existente entre sus progenitores. En lo referente al reloj se explica que este se encuentra a disposición del menor entre sus pertenencias y que en la medida en que el trasfondo de conflicto familiar no interfiera en la estabilidad emocional del menor se vienen permitiendo contactos telefónicos del padre con el menor, a razón de una llamada telefónica a la semana de una hora de duración, siendo la conversación supervisada por personal educativo, todo ello en congruencia con la medida de protección adoptada.

**Otro de los asuntos por los que solemos recibir quejas guarda relación con el elevado número de menores con un perfil conflictivo que son alojados en un mismo centro, lo cual repercute de forma negativa en sus pautas de convivencia ordinaria y perjudica al resto de menores.** A este respecto en la queja 19/2464 se dirige al Defensor un colectivo de trabajadores del centro de protección de menores "San Juan de Ávila", de Carmona (Sevilla), lamentándose 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.

Efectuaban en su escrito de queja un relato detallado del incremento constante de casos de violencia en el centro y de comportamientos de acoso de unos menores sobre otros, señalando que las consecuencias negativas las sufren de modo acusado menores que residen en el centro con medidas de protección por maltrato, resultando imposible separar a residentes acosadores de sus víctimas, al tener que convivir ambos compartiendo espacios comunes. Y ello crea un clima de tensión y crispación permanente que deja desprotegidos a los niños más vulnerables.

A lo expuesto unen su lamento por la sobreocupación del centro para dar cabida a menores migrantes, relatando el supuesto excepcional padecido el verano de 2018 en que llegaron a tener que atender a 82 menores migrantes cuando las plazas habilitadas en el centro eran 20.

Tras trasladar la queja de los profesionales a la Delegación Territorial de Políticas Sociales de Sevilla, este centro directivo argumenta que el centro está concebido como centro de acogida inmediata, lo cual conlleva que los menores sean ingresados tras su retirada del hogar familiar. En algunos casos, la entrada está prevista y organizada previamente por lo que existe información suficiente de los menores, pero en otros casos la entrada es inmediata, por lo que se dan supuestos en que sólo se conoce el nombre y datos básicos del menor. Todos estos menores proceden de situaciones de negligencia, abandono, malos tratos físicos y otros; pero, en todos los casos, son menores con un importante daño a nivel emocional que en ocasiones se expresa a través de conductas auto o heteroagresivas.

En lo que se refiere a la tipología de menores atendidos y los episodios de violencia sufridos, la Delegación Territorial argumenta que se han tomado medidas para solucionar este problema, procediendo al traslado de menores conflictivos a centros que atienden de forma más eficiente casos de menores con comportamientos agresivos. Otra de las medidas adoptadas ha consistido en dotar al personal de formación específica para abordar situaciones de violencia entre iguales, incluyendo además esta formación en el catálogo formativo de la Delegación Territorial para los

años siguientes. A lo expuesto se une la modificación del calendario de turnos para reforzar días o franjas horarias donde es más probable que pudiera surgir algún tipo de conflicto.

En lo que se refiere a la llegada masiva de menores migrantes la Delegación Territorial asume que durante el verano de 2018 se produjo una situación de sobreocupación excesiva y continuada del centro, precisando, no obstante, que en los meses sucesivos se pusieron en marcha por parte de la Dirección General de Infancia un importante número de dispositivos de emergencia para acogida de los mencionados menores, por lo que sucesivamente se fueron trasladando desde este centro de acogida inmediata hasta los dispositivos adecuados para tal finalidad.

### 3.- Adopción

Entre las medidas de protección que puede adoptar el Ente Público sobre un menor tutelado la de mayor impacto se corresponde con la propuesta de acogimiento familiar con fines de adopción. Se llega a esta conclusión cuando en origen se produce una situación de maltrato de extrema gravedad, totalmente insalvable, o cuando pasado el tiempo se valora que la evolución de la familia no es positiva, considerando que los indicadores de desatención o maltrato no han mejorado ni existe expectativa de posible solución, por lo cual resultan irreversibles las medidas de protección acordadas en beneficio del menor.

En tales casos se procura para el menor una familia que se haga cargo en adelante de él, con la expectativa de integrarse en esta familia como un miembro más, con los mismos derechos y obligaciones, todo ello tras la pertinente resolución judicial.

**Las quejas que tramitamos relativas a procedimientos de adopción suelen guardar relación con la discrepancia de la familia biológica con la decisión del Ente Público de constituir un acogimiento familiar con fines de adopción, por considerarla muy extrema, relatando que su situación ha mejorado y que por ello yerra el Ente Público al buscar una familia alternativa a la propia para que adopte al menor.**

A título de ejemplo citamos la queja 20/2017 en la cual el interesado no acepta la decisión de que su hija quede en acogimiento con fines de adopción. Argumenta que las medidas de protección responden a la denuncia falsa que sobre él presentó su suegra y por ello tiene pensado recurrir al juzgado. También en la queja 20/0646 la interesada argumenta que tras haber sido víctima de violencia de género el Ente Público le retiró la custodia de sus hijos y tras dos años en esta situación ya se encuentran en acogimiento con fines de adopción, a lo cual se opone por considerar que dicha decisión tan drástica carece de motivos que la justifiquen. Relatamos también la queja 20/0813 en la que la madre de unas menores achacaba a una denuncia falsa, presentada por la que fue su empleada de hogar, los motivos por los que el Ente Público declaró en desamparo a sus hijas gemelas, de 5 años de edad, que en esos momentos se encontraban en acogimiento con fines de adopción. Añadía que con anterioridad tuvo de asumir que el Ente Público promoviera la adopción de su otra hija, pasado lo cual pudo recuperarse y mejorar su situación personal y pese a ello el Ente Público sigue utilizando este antecedente como motivo determinante de las medidas de protección acordadas respecto de sus hijas gemelas.

En estos expedientes y en otros de temática similar la intervención de esta institución se encuentra muy limitada toda vez que suele producirse la presentación simultánea a la queja de una demanda judicial de oposición al acogimiento familiar con fines de adopción, lo cual obliga a suspender nuestra intervención.

La adopción, salvo en los supuestos excepcionales en que así lo establezca una resolución judicial, conlleva la pérdida de vínculos y contacto entre la familia biológica y el menor. A pesar de ello suele ser frecuente que recibamos peticiones de ayuda de familias afectadas por esta situación, solicitando nuestra intervención para tener algún contacto con el menor.

Así sucede en la queja 20/0316 en la que la interesada, afectada por una severa enfermedad mental (esquizofrenia) unida a una depresión crónica le hace llevar una vida marginal, especialmente en

los períodos en que deja de acudir a los controles de psiquiatría y no toma su medicación. En este estado suele entablar relaciones de pareja con personas que conoce en dichos entornos marginales, residiendo en viviendas ocupadas ilegalmente o en zonas de chabolas, obteniendo recursos de la mendicidad o de actividades ilegales.

Es por ello que, en esas circunstancias, ha sido necesaria la intervención del Ente Público de Protección de Menores respecto de sus hijos, lo cual no ha sido óbice para que ella se haya mostrado siempre muy afectiva con ellos, con una voluntad decidida por preservar su relación. A pesar de ello su evolución personal no ha hecho posible el retorno de sus hijos con ella, hasta el punto de acordar el Ente Público, como medida más beneficiosa para los menores, su adopción por familias seleccionadas a tales efectos, siendo ratificada esta decisión por el Juzgado.

Así las cosas, además de ayudar a la interesada para mejorar su situación personal (pensión no contributiva de invalidez y acceso a una vivienda social de alquiler), en lo que respecta a su pretensión de tener relación con sus hijos nos hemos visto en la obligación de informarle que tal hecho depende de la voluntad de las respectivas familias que los tienen en adopción, lo cual no obsta para que una vez alcancen la mayoría de edad pueda solicitar de la Junta de Andalucía que a través del servicio de post-adopción puedan ayudarla a hacerles llegar su petición.

De tenor similar es la queja 20/6766 que tramitamos a instancias de una persona para ayudar a una amiga residente en Noruega. Nos decía que esta persona tuvo un hijo en Córdoba en 2009, y que el menor quedó al cuidado de una familia cuyos datos desconocía, sin que desde entonces haya tenido noticias de él. Al no disponer de medios para costear los servicios de un abogado que se ocupe del caso, solicitaba la ayuda del Defensor del Pueblo Andaluz.

Tras analizar la cuestión informamos al interesado que, conforme a los datos que nos suministraba, debíamos suponer que el menor quedó al cuidado del Ente Público de Protección de Menores, quien en ejercicio de su tutela confió su custodia a una familia previamente seleccionada para dicho menester. Dicha familia se habría ocupado de proporcionarle los cuidados y atención necesaria, bajo supervisión de profesionales del Ente Público. También le indicamos que al haber transcurrido 9 años en esta situación, y en ausencia de familiares que se pudieran hacer cargo del menor, con toda probabilidad el Ente Público habrá promovido ante el Juzgado de Familia un expediente judicial para que el menor fuese adoptado, de forma definitiva, por una familia. En consecuencia le facilitamos los datos de contacto del Servicio de Protección de Menores de Córdoba para que recabase información al respecto.

## 3.2 Consultas

### 3.2.2 Temática de las consultas

#### 3.2.2.5 Justicia

...

Una de las cuestiones más recurrentes este año ha sido la imposibilidad de visitar a menores ingresados en centros de la Junta de Andalucía o que estos no pudieran salir de las instalaciones, ni siquiera en periodos vacacionales. Así, en la queja 20/16443 nos llamó una abuela, residente en Ceuta, indicándonos que su nieto, que se encontraba ingresado en un centro de Córdoba, no podía visitarlos en el periodo vacacional navideño.

...

## 6 IMPACTO DE LA PANDEMIA EN LA POBREZA INFANTIL: MIRANDO AL FUTURO CON ENFOQUE DE INFANCIA