

Otro ejemplo lo encontramos en la queja 20/7856 en la que la interesada nos manifiesta su temor ante la posibilidad de que el Juzgado decida archivar las diligencias incoadas para investigar la denuncia que interpuso contra el padre por posibles abusos sexuales a su hija.

A este respecto nos dice que por la corta edad de la menor -3 años- y ante la ausencia de evidencias físicas de los abusos, es posible que su testimonio no sea suficientemente clarificador y por dicho motivo no es descartable que el juzgado decida finalmente archivar su investigación. Y si se diese esta situación, a continuación retomaría el padre el ejercicio de su derecho de visitas a la menor, lo cual considera un peligro potencial para ella.

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

podimos 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.

La corrección formal de los expedientes de desamparo debe ser una garantía de su rigor y fundamento

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.

El derecho de visitas a menores en centros de protección se ha visto afectado por las medidas contra la pandemia

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.

*Debemos ganar
eficacia en los
procedimientos
de protección
para la infancia.
Retrasos
excesivos
impiden medidas
con garantías y
resultados*

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.

La falta del abono de la ayuda a familias acogedoras no favorece una fórmula útil para atender situaciones de emergencia sobre menores

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.

Las políticas de concertación en residencias de menores exigen una labor de supervisión efectiva y también cumplir con los pagos comprometidos

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 necesiten. 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.

Investigamos la adecuación de centros de acogida a los perfiles de los menores. Cada perfil exige una especialización del centro

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.

La trascendencia de la adopción exige un cuidadoso proceso de estudio para extremar el acierto de esta medida decisiva en la vida del menor y sus intereses

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.

3.1.2.9 Responsabilidad penal de menores

La legislación penal española excluye de su aplicación a aquellas personas menores de 14 años, a las que considera inimputables y deriva la posible atención de su comportamiento a la propia familia y a los servicios sociales especializados de protección de menores. Entre los 14 y 18 años existe una legislación penal especial, separada de la de adultos, cuyo principio inspirador se basa en medidas educativas, de corrección de la conducta e inserción social, más que en la vertiente punitiva propia del derecho penal.