

3.1.2 Temática de las quejas

3.1.2.1 Derecho a la salud

Las **desavenencias entre los progenitores de personas menores de edad** se proyectan en todos los aspectos de la vida de aquellas, mostrando en ocasiones delicadas situaciones con posibles repercusiones en la salud.

Las prevenciones de **salud pública** en un tiempo crítico como el que atravesamos, han revelado un flanco más de la debilidad de la situación de las personas que por su minoría de edad, están vinculadas a las decisiones que en su beneficio han de adoptar sus padres, adultos a los que se arroga legalmente esta facultad, en virtud de haber alcanzado de forma automática, por madurez cronológica, el nivel pleno de conciencia y voluntad.

Así ocurrió en la queja alusiva a la salud pública, **en su vertiente de epidemiología por la COVID-19**, que nos dirigió el padre de una menor, de 12 años de edad, quien refería haber solicitado cita pediátrica en su Centro de Salud, dirigida a que le fuese practicada la PCR, al haber mantenido la menor un contacto estrecho con la hija mayor de su mujer, que había resultado contagiada.

El interesado señalaba que su hija menor, al estar sujeta a la custodia compartida de ambos progenitores, forma parte de su unidad familiar y que ante el riesgo de un posible contagio por la convivencia en su seno, había comunicado al servicio público de salud el contacto con un caso positivo en el domicilio y comunicado esta circunstancia a la madre, junto a la fecha asignada para la prueba diagnóstica.

La madre se había opuesto y, al parecer, había acudido para anular la prescripción y la cita al Centro de Salud, accediendo su pediatra, de tal modo que cuando el padre acudió con su hija al autocovid le informaron que la prueba no estaba autorizada y se negaron a realizársela. Ante esta tesitura, tuvo que acudir a su Hospital de referencia para poder comprobar el estado de salud de su hija.

La situación planteada está siendo objeto de investigación en esta Institución, mediante la solicitud de informe al correspondiente Distrito de Atención Primaria, por lo que no contamos con los datos que nos permitan alcanzar en este momento conclusiones. No obstante, consideramos

oportuno poner de relieve la necesidad de contar con instrumentos que posibiliten solventar las discordias parentales, en aras a salvaguardar la salud de los menores que dependen de padres con criterios discordantes, en aspectos que pueden incidir de forma relevante en aquellos. Máxime en materia de salud pública (queja 20/8001).

También la salud pública, en el aspecto del **calendario de vacunación de menores**, plantea situaciones cuya fuente es la falta de una adecuada información, como revelaba la madre que nos refería haber interpuesto una queja, debido a la negativa a vacunar a sus dos hijos, nacidos los años 2004 y 2007, frente al MENINGOCOCO ACWY (queja 20/6646).

En esta ocasión, sin perjuicio del derecho que tiene la persona usuaria a obtener la debida respuesta de la Administración, aprovechamos el contacto para informar sobre aspectos de la referida vacunación, replicando las variaciones en el calendario de vacunas y las franjas de edades y años en que las mismas se iban a realizar. En resumen, un caso más vinculado a deficiencias en la información ofrecida por la Administración sanitaria, en la raíz de una reclamación cuya sustancia no revelaba irregularidad de fondo.

En otro orden de cosas, debemos abundar nuevamente sobre la atención sanitaria o, más explícitamente, sobre el acceso a la atención médica (en sus diversos niveles), de menores de edad con padres sin relación afectiva mutua. Nos referimos a un acceso más eficiente a dicha atención de salud, que vendría facilitado por la **posible obtención de un duplicado de su tarjeta sanitaria**.

Así en la [queja 19/5118](#) emitíamos una nueva Recomendación a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, instando la reconsideración de la posibilidad de realizar el diseño de un duplicado de la tarjeta sanitaria individual, que incorpore los datos de los usuarios del SSPA que sean menores de edad y a impartir instrucciones para su expedición, previa solicitud, a los progenitores separados o divorciados que no dispongan de la tarjeta original, a fin de facilitar el acceso a la asistencia sanitaria de aquellos, en los períodos de convivencia con dicho progenitor y, o en su defecto, que se valore la inclusión de la firma de ambos progenitores para la expedición y duplicados de las tarjetas de menores de edad, o bien se acredite que el progenitor solicitante de la misma ostenta la guarda y custodia.

Esta posibilidad ya ha sido materializada en otras comunidades autónomas, que emiten duplicados de las tarjetas sanitarias, como sucede en la Comunidad Valenciana, Aragón, País Vasco, Comunidad Foral de Navarra, Comunidad de Madrid, Cataluña y más recientemente en la de Castilla y León, que procedía a adoptarla en el año 2014, a pesar de haber rechazado previamente una Recomendación en este sentido del Defensor del Pueblo de España.

Pues bien, en respuesta a nuestra Recomendación, la Administración insiste nuevamente en la imposibilidad de emitir un duplicado de la misma, arguyendo problemas de tipo informático, y sostiene que la atención médica se encuentra garantizada sin necesidad de precisar llevar de la tarjeta, ni para la atención ordinaria, ni la urgente ni dispensación de productos de farmacia.

Pese a ello, la realidad es que las quejas se han venido sucediendo en esta materia, por diversos motivos, como la anulación involuntaria de citas de un progenitor a otro (queja 20/8001) o la dificultad en la asistencia médica urgente (queja 20/1408).

Entendemos que la persistencia de estas situaciones invita a una reflexión sobre las razones que impiden arbitrar alguna fórmula para dar solución a las demandas y peticiones de duplicados de tarjeta sanitaria individual en el caso de menores hijos de padres separados que se han venido recibiendo hasta la fecha, y que insistimos, se han superado en otras partes del territorio nacional y ello en mayor medida por la limitación que existe en el Servicio Andaluz de Salud para acreditar la representación legal o voluntaria de otra persona, en la utilización, por ejemplo de medios electrónicos con autenticación externos (@firma o Cl@ve), lo que exige a los padres separados realizar los trámites con una tarjeta sanitaria que han de compartir.

La **atención primaria pediátrica** conforma otro de los ámbitos en que acostumbran a manifestarse las demandas de los padres y madres, cuya insuficiencia de profesionales ha acabado por convertirse en algo habitual en determinados centros de salud y consultorios y que, en bastantes ocasiones, ha de paliarse adscribiendo a un médico de familia al ejercicio de la especialidad de pediatría, con tal de poder mantener la consulta específicamente destinada a menores de catorce años de edad.

Esta realidad, más acusada en las zonas rurales, se ha manifestado igualmente durante la crisis sanitaria iniciada en 2020, si bien, en esta ocasión resultaría justificativa, por exigencias de la reorganización de los Centros de Salud para posibilitar el doble circuito que exige la pandemia, en relación con la redistribución de los profesionales.

Persisten las carencias en la asistencia pediátrica en la atención primaria

Precisamente, la reorganización para la atención pediátrica en el Distrito de Atención Primaria Sevilla, tras la COVID 19, en los centros de salud de San Jerónimo, Pino Montano A y Mallén, justificada en la canalización de los circuitos de atención sanitaria en el nivel primario para la mejor atención de los pacientes de Covid-19, para permitir la vuelta a la actividad presencial en los centros sanitarios de atención primaria con

las máximas garantías de seguridad, tanto para profesionales como para usuarios suscitó un conjunto de protestas remitidas a esta Institución, que nos llevaron a iniciar una investigación de oficio ([queja 20/3559](#)).

Para garantizar circuitos diferenciados, manteniendo las distancias de seguridad entre consultas de Pediatría y de Medicina de Familia, se había decidido concentrar la atención pediátrica en el centro de salud Pino Montano B (que atenderá a la población infantil del centro de salud Pino Montano A), igualmente, el centro de salud de Alamillo atenderá a la población pediátrica del centro de salud ubicado en la barriada de San Jerónimo y el de Mallén se trasladaría al Greco.

Al margen de si la necesidad de diferenciación de espacios entre la atención pediátrica y la medicina de familia tiene encaje entre las previsiones del Plan funcional para la normalización del trabajo en la actividad asistencial o en algún otro documento de recomendaciones nacionales comunes consensuadas, como ocurre con la necesidad de circuitos separados para la atención presencial de personas con síntomas respiratorios o infecciosos, nos preocupaba que en la decisión subyaciera la tradicional insuficiencia de médicos pediatras.

En consecuencia, nos dirigimos a la Consejería de Salud y Familias interesando información y, en particular, conocer las medidas previstas para atender la contratación de pediatras, a fin de garantizar las medidas anunciadas de dobles circuitos, asistencia telefónica y tele-asistencia.

Esta cuestión está pendiente de valoración y conclusiones, en directa relación con el resultado de la investigación, asimismo incoada de oficio, alusiva a la atención primaria de salud ante la crisis sanitaria por coronavirus ([queja 20/6020](#)).

En el ámbito de la **atención especializada**, reclamaba nuestra intervención la promotora de la [queja 19/3081](#), que nos exponía la malformación congénita llamada microtia unilateral derecha padecida por su hija y de la que había venido siendo tratada en el Hospital Universitario San Cecilio de Granada, cuyo servicio de otorrinolaringología recomendó su derivación a un centro nacional de referencia en la patología apuntada.

Pues bien, nos contaba la interesada que tras varias negativas y gestiones se le autorizó únicamente la posibilidad de valoración de su hija en el Hospital Sant Joan de Déu de Barcelona, como centro nacional de referencia en microtia, debiendo continuar la asistencia en el SSPA, sosteniendo que a resultas de dicha valoración se le recomendó una revisión cada año y medio, hasta que la menor cumpliera la edad de 10 años, en la que podría ser intervenida, pero lamentaba que, tras esa valoración, la asistencia y seguimiento en el hospital catalán le había sido denegada, con el argumento de que la intervención puede realizarse en Granada.

En el curso de nuestra investigación indagamos en los motivos de elección del centro Hospital Sant Joan de Déu de Barcelona por la promotora de la queja, arrojándose de la misma un reconocimiento incuestionado del citado centro hospitalario, avalado por especialistas del sistema sanitario público andaluz y su consideración como centro, servicio o unidad de referencia del Sistema Nacional de Salud (CSUR) para la atención o realización de determinadas patologías, entre las que se encuentra la reconstrucción del pabellón auricular. En este ámbito aparecen únicamente dos centros de referencia, el elegido por la promotora, Hospital Sant Joan de Déu, calificado como tal desde 2008, para niños y el Hospital Vall D'Hebron desde 2012, ambos pertenecientes a la comunidad autónoma de Cataluña.

Así las cosas, nos parecía razonable la pretensión de la recurrente y formulábamos Recomendación a la Administración Sanitaria competente para que se reconsiderase el caso planteado y se autorizara para su hija la atención médica e intervención quirúrgica en el Hospital Sant Joan de

Déu de Barcelona, como centro nacional de referencia en microtia, en el marco del contexto legal descrito.

En esta ocasión, en respuesta a nuestra Recomendación se reprodujeron sucintamente las consideraciones que sirvieron de base a la denegación anterior, justificando que en el Sistema Sanitario Público de Andalucía hay hospitales que incluyen en sus carteras de servicios los procedimientos necesarios para la reparación quirúrgica de la malformación que padece la hija de la interesada, de tal modo que siendo el hospital de referencia de la misma el Hospital Universitario Virgen de las Nieves de Granada, se decidió que su seguimiento y posterior tratamiento quirúrgico se realizara en dicho hospital, proponiendo la posible revaloración a un momento ulterior.

Desde esta Institución debemos considerar que la respuesta de la Administración sanitaria no implica la aceptación de la Resolución formulada, y por ende de nuestra recomendación, ya que no valora los argumentos esgrimidos por nuestra parte y, de esta forma, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones, con la sensación compartida con la promotora de la queja de no haber sido oída en sus necesidades y haber resultado denegado el ejercicio de un derecho, a pesar de que la derivación había sido avalada por los especialistas del hospital público andaluz que trata a su hija.

La **prestación farmacéutica**, por su parte, suele generar, de forma muy esporádica, alguna discrepancia relacionada con la autorización y financiación pública de medicamentos, en particular para el tratamiento de determinadas enfermedades raras.

El Síndrome de Allan Herndon Dudley que padece un menor desde que le fuera diagnosticado con siete meses de vida, venía siendo tratado desde el primer año de edad con una medicación extranjera (Teatrois), con cargo a la financiación del sistema sanitario público, hasta que comunicaron a sus padres que debían empezar a sufragar su coste ([queja 20/2977](#)).

Para dicho momento el menor ya contaba con siete años y tenía bien controlada una patología caracterizada por la importante descompensación de los niveles de hormonas tiroideas.

Analizada la cuestión, determinamos admitir a trámite la queja e interesarnos por el fundamento de la decisión ante el Hospital Virgen del Rocío,

conociendo que el fármaco aludido había sido retirado del mercado, siendo sustituido por una nueva presentación farmacéutica, cuyas condiciones de financiación y dispensación eran diferentes, conforme a lo prescrito por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios.

El informe refería, asimismo, las gestiones que se habían llevado a cabo por la Unidad de Farmacia Pediátrica, indicando que, conforme a esta nueva situación, era preciso cursar a la referida AEMPS una nueva solicitud para valorar la posibilidad de un cambio en las condiciones de dispensación o, alternativamente, que el medicamento dispusiese de precio reducido, justificado por la elevada carga económica que tendrían que asumir las familias con la nueva especialidad.

En cualquier caso, los trámites fueron abordados por la Administración sanitaria andaluza y concluyeron con la continuidad del régimen de dispensación gratuito.

3.1.2.2 Derecho a la Educación

a) Educación infantil de 0 a 3 años

Antes de la declaración del estado de alarma y la paralización de toda la actividad docente, se hizo pública una decisión que contó con el beneplácito de toda la comunidad educativa, y que venía siendo demandada especialmente por el sector empresarial: tras diez años congelados, **la Junta de Andalucía aprobó el aumento del precio público de la plaza en escuelas y centros de primer ciclo de educación infantil**. La actualización de precios públicos también se hizo extensiva al comedor escolar, a los servicios de atención socioeducativa y a los talleres de juego.

De esta manera, el precio de la plaza pasaba de 278,88 euros (207 euros sin comedor) a 320,71 euros. Lo más positivo de esta decisión es que ninguna familia pagaría más de lo que ya abonaba desde el inicio del curso debido a que la reciente subida de los precios se compensaría con un aumento proporcional en la bonificación percibida. Tampoco tendrían que pagar más las familias no bonificadas, a las que se abonaría una ayuda de 41,22 euros para compensar la diferencia entre el precio inicial estipulado y el aumento aprobado.

En Andalucía, el 44,5 por 100 de las familias está exenta del pago total de la guardería de sus hijos por su bajo nivel de renta, mientras que otro 45 por 100 recibe algún otro tipo de bonificación que le supone un ahorro en el coste fijado para una plaza.

Pero poco duró las bondades de esta medida anunciada porque mes y medio más tarde se paralizó el servicio de atención socioeducativa que se presta en estas escuelas y centros colaboradores, temiéndose estos últimos que su futuro fuera no percibir cantidad alguna al no poder prestar el servicio, lo que supondría el cierre definitivo de muchos de los centros y la pérdida de 10.000 puestos de trabajo (queja 20/1790).

***Dificultad
para mantener
los servicios de
guardería ante la
pandemia***

No obstante, la Consejería de Educación y Deporte, en el marco del Decreto-ley 4/2020, de 20 de marzo, de medidas urgentes, en el ámbito educativo, de apoyo a escuelas-hogar y a centros de primer ciclo de educación infantil adheridos al Programa de ayuda a las familias como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el Coronavirus (COVID-19), estableció una

línea de subvenciones para estos centros, aproximadamente unos 1.800.

La cantidad total que se destinaría al conjunto de las subvenciones sería coincidente con la cantidad dejada de abonar por la Administración educativa a los centros en concepto de ayuda a las familias como consecuencia del cierre de los mismos por el estado de alarma. Para el cálculo de la cantidad de la subvención se tendría en cuenta lo abonado en la última liquidación realizada en la mensualidad anterior a la suspensión de la actividad.

Esto suponía un 86,2 por 100 del coste de la atención socioeducativa, estando su concesión condicionada a que se mantuviera por la entidad beneficiaria la plantilla de trabajadores del centro en las mismas condiciones laborales y durante el tiempo que se mantuviera la no prestación del servicio, así como el abono de los salarios y seguros sociales.

Por otro lado, **durante el periodo de confinamiento las familias demandaron la colaboración de la Defensoría por las repercusiones negativas que el cierre de los centros de educación infantil suponía** para muchas de ellas. En unos casos, padres y madres se mostraban preocupados porque ello implicaba un importante obstáculo para poder

conciliar vida familiar y laboral, sobre todo en aquellos casos en los que los progenitores eran trabajadores esenciales que aún en confinamiento tenían que seguir trabajando (queja 20/3210). Otras familias, sin embargo, mostraban su preocupación por todo lo contrario, es decir, por el riesgo que supondría para los menores el que se volvieran a abrir estos centros (queja 20/3841).

Los titulares de centros de educación infantil privados no adheridos al programa de ayudas a las familias que no recibirían ninguna de las subvenciones o ayudas antes mencionadas, también expresaron a esta Institución su malestar, ya que no podían acogerse a las citadas subvenciones aprobadas por el Gobierno andaluz, con lo que la única opción para salvar la continuidad de estos recursos y de su plantilla eran los ERTE (queja 20/4873).

Como viene sucediendo en los últimos años, **la gran mayoría de las quejas relativas a esta etapa educativa se refiere a los problemas con los que se encuentran las familias al respecto de las bonificaciones en el precio público de las plazas.** Nos referimos a la discrepancia de estas con el hecho de que para su cálculo se recurra a la declaración de renta de dos años atrás (queja 20/6410); no consideración, para el cálculo de la renta, de los hijos o hijas de unión anterior cuando la guarda y custodia es compartida (queja 20/4948); o cuando no se reconoce ninguna bonificación al no poderse obtener datos fiscales de uno o ambos progenitores (queja 20/1235 y queja 20/8592).

Respecto de este asunto de las bonificaciones, se ha planteado en 2020 una cuestión novedosa: la diferencia de su cuantía en función de que se hubiese presentado o no la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF). Así aconteció con una familia en la que ni padre ni madre, conforme a las normas del impuesto, se encontraban con la obligación de presentar dicha declaración de renta. En su caso, el cálculo de la renta de la unidad familiar para determinar la bonificación que le correspondía se habría realizado de manera muy diferente de presentar voluntariamente la declaración de referencia. Tanto que, con los mismos ingresos, no habiendo presentado la declaración de renta le había correspondido un 30,43 por 100 de bonificación, mientras que de haberla presentado le hubiera correspondido un 65,22 por 100.

Resulta discriminatoria, a nuestro juicio, que para aquellas personas o familias que no tienen la obligación de presentar la declaración de renta,

precisamente por sus bajos ingresos, se les perjudique concediéndoles una bonificación bastante inferior.

Ciertamente, el problema deriva de la Instrucción conjunta, de 19 de febrero de 2020, de la Dirección General de Planificación y Centros y de la Dirección General de la Agencia Pública Andaluza de Educación, sobre determinados aspectos relativos al procedimiento de admisión y matriculación del alumnado y a la concesión de ayudas económicas a las familias en el primer ciclo de la educación infantil para el curso 2020/21 en centros adheridos al programa de ayuda para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía. En estas Instrucciones solo se establece cómo se han de calcular las bonificaciones si se ha presentado declaración de renta, pero omite toda referencia expresa a sobre cómo calcular las mismas si los posibles beneficiarios de las ayudas no tienen la obligación de presentarla, dándose la circunstancia de que son estas, precisamente, las que disponen de menos ingresos y se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

Hemos pedido una adecuación de la capacidad económica de las familias para baremar las matriculaciones

Todo parece indicar, por tanto, que la Agencia Pública de Educación está aplicando a estos supuestos una fórmula de cálculo que pudiera estar suponiendo la vulneración del principio de igualdad en un doble sentido; uno, porque, ante igualdad de ingresos, perjudica a aquellas familias que por no estar obligadas a ello no presentan declaración de renta frente a aquellas que voluntariamente sí lo hacen; y dos, porque familias con mayores ingresos que

están obligadas a presentar declaración, reciben un trato más favorable al computársele los ingresos menos los gastos deducibles, de modo que, finalmente, les puede corresponder bonificaciones en mayor porcentaje que a quien no tiene la obligación de presentar declaración.

Preocupándonos, pues, esta cuestión, en el momento de la elaboración del presente informe nos encontramos a la espera de que por la mencionada Agencia se nos informe al respecto. Una vez que recibamos la debida respuesta, valoraremos si resulta necesario sugerir o recomendar un cambio de criterio o modificación de las Instrucciones señaladas.

b) Escolarización del alumnado

El procedimiento de escolarización ha estado presidido por la entrada en vigor de una nueva normativa: el Decreto 21/2020, de 17 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados para cursar las enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación especial, educación secundaria obligatoria y bachillerato; y la Orden de 20 de febrero de 2020, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión establecido en el mencionado Decreto.

Muchas fueron las críticas a este Decreto por parte de diferentes sectores de la comunidad educativa, considerando que su aprobación se había llevado a cabo sin la participación de todos los agentes implicados, rompiendo la armonía y el consenso existente en los últimos años respecto a un asunto de suma trascendencia para las familias como es la escolarización de sus hijos.

Pero **el principal rechazo a esta nueva regulación vino de la mano de entidades, organizaciones y asociaciones de padres defensores de la enseñanza pública** por considerar que la nueva regulación prima la educación concertada frente a la pública con fundamento en el derecho de las familias a la libre elección de centro.

A pesar de estas voces discrepantes, lo cierto es que no son numerosas las variaciones introducidas en la nueva norma respecto de la anterior, si bien algunas de ellas con importante calado aunque, a nuestro juicio y por las razones que seguidamente se señalan, de escasa trascendencia práctica. También el Decreto ha introducido algunas materias y cuestiones reclamadas por la Defensoría para hacer más justo y equitativo el proceso de escolarización del alumnado.

Estos fueron **los aspectos más novedosos** que ha incorporado el Decreto 21/2020 a los procesos de escolarización:

- Se amplían las zonas de influencia para que en todas ellas esté presente, al menos, un centro privado concertado (artículo 9.4). En tal caso, las familias obtendrán la máxima puntuación por domicilio familiar o por lugar de trabajo (14 y 10 puntos respectivamente). Pretende con ello la norma que todas las familias puedan elegir el tipo de centro que desean para sus

hijos. Con esta medida aquellas familias deberían tener la posibilidad de acceder al menos a un centro concertado, aunque el domicilio familiar y laboral se encuentren muy alejados del centro educativo.

Sin embargo, las consecuencias que conlleva esta medida en la práctica son escasas. En efecto, la posibilidad de que se pueda acceder a estos centros es limitada debido a la amplia demanda que suelen tener los mismos. A lo que hay que añadir las dificultades de las familias para trasladar a sus hijos a kilómetros de estos recursos teniendo en cuenta, además, que los centros concertados no reciben ayudas para los servicios complementarios de comedor escolar, aula matinal o transporte escolar.

***Analizamos la
nueva normativa
de escolarización
y sus cambios***

- Se ha incluido a los centros concertados en la adscripción de centros docentes públicos (artículo 6.3). Antes de la entrada en vigor del nuevo Decreto, cuando un alumno o alumna debía cambiar de centro porque en el que estaba escolarizado no existía un nivel educativo superior, el centro adscrito siempre era público,

de este modo, de los colegios de educación primaria se pasaba a los institutos de educación secundaria adscritos. Con la entrada en vigor de la nueva norma los centros adscritos podrán ser centros concertados.

En nuestro criterio, y dependiendo de cómo se realicen las adscripciones, esta medida podría suponer la disminución de alumnado en centros públicos y, por consiguiente, un aumento del alumnado de los centros docentes concertados. No obstante, hay que tener en cuenta que los centros concertados imparten generalmente las enseñanzas de Primaria y Secundaria, y teniendo preferencia de permanencia el alumnado que ya estaba escolarizado en el centro, pocas plazas disponibles quedarán para el alumnado procedente de los centros adscritos, a no ser que se amplíen las líneas del concierto educativo en secundaria.

- Se valora en el procedimiento la previa matriculación del alumno o alumna en el primer ciclo de la educación infantil en un centro autorizado para ello (artículo 27). Hemos de recordar que la mayoría de los centros privados no tienen concertado el primer ciclo de la educación infantil (0-3 años), por lo que su coste debe ser sufragado por las familias, sin perjuicio de las ayudas públicas correspondientes. Eso significa, además, que cuando estos alumnos y alumnas pasan al segundo de ciclo de infantil (de

3 a 6 años) deben concurrir al procedimiento de escolarización en iguales condiciones que el resto. Con la anterior normativa no se reconocía ningún beneficio al hecho de que el niño ya estuviera en el colegio; en cambio, con el actual Decreto de escolarización, se otorga un punto.

- Se otorga prioridad en el acceso al centro solicitado cuando alguno de sus progenitores tengan su puesto de trabajo en el centro docente al que se pretenda acceder (artículo 20.2). Este criterio, que en la anterior regulación operaba como criterio de admisión puntuable, pasa a ser un criterio de prioridad, por lo que junto con el resto de situación contempladas como prioritarias, estos alumnos y alumnas son escolarizados con anterioridad al resto del alumnado solicitante.

- Se ha establecido un nuevo valor a los criterios de admisión, aunque sigue primando por encima de cualquier otro la existencia de hermanos o hermanas ya matriculados en el centro docente (artículo 10), de manera que si antes este criterio de admisión se puntuaba con 16 puntos, ahora son 20 los atribuidos por estas circunstancias. También se han configurado determinados tramos en la puntuación respecto a algunos criterios como son la renta anual de las familias; el grado de discapacidad del alumno o su familia; y las familias numerosas o monoparentales. Estas modificaciones, en principio, podrían considerarse más equitativas al otorgarse mayor o menor puntuación dentro de cada grupo en atención a las circunstancias de mayor a menor gravedad concurrente en cada caso.

- Reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente (artículo 51.5). Como se ha recogido en informes anteriores, este asunto es uno de los que más preocupa a las familias por las distorsiones que lógicamente causa el que sus hijos e hijas estén escolarizados en distintos centros. El nuevo Decreto abre una vía para permitir dicha agrupación, si bien, con escasa trascendencia.

En efecto, no se trata de un trámite diferente o desligado del procedimiento ordinario de admisión -como algunas familias han interpretado-, sino que en el desarrollo de dicho procedimiento, y siempre que se produzcan determinadas circunstancias, la Administración educativa puede autorizar la matriculación de los hermanos y hermanas en el mismo centro (artículo 51.5).

De este modo, en las Instrucciones de 29 de febrero de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, sobre los procedimientos

de admisión y matriculación del alumnado en los centros docentes sostenidos con fondos públicos para el curso escolar 2020-2021, se viene a aclarar el contenido de dicho artículo (Instrucción quinta): «en el procedimiento ordinario de admisión se podrá modificar la relación de alumnos y alumnas por unidad con el fin de favorecer la escolarización un mismo centro docente de los hermanos y hermanas, por lo que las Delegaciones Territoriales competentes en materia de educación o, en su caso, las comisiones territoriales de garantías de admisión, podrán autorizar la matriculación de hermanos y hermanas en un mismo centro, en las condiciones establecidas en el artículo 51.5 del Decreto 201/2020, de 17 de febrero, previa ponderación de las circunstancias que concurran en cada caso, siempre que no se conculquen derechos de terceras personas participantes en el procedimiento de admisión y respetando las ratios máximas establecidas para cada enseñanza en los apartados 1 y 2 del artículo 5 del Decreto 201/2020, de 17 de febrero.»

Por lo tanto, el hecho de que la Administración pueda autorizar la matriculación de un alumno o alumna en el mismo centro docente que sus hermanos o hermanas cuando en el correspondiente procedimiento no ha sido posible por inexistencia de plaza vacante, no depende de que la familia lo solicite expresamente, sino que se hace depender de que las circunstancias que concurren permitan hacerlo.

La no obligatoriedad de solicitar expresamente, mediante formulario o escrito, la reagrupación de los hermanos y hermanas en el mismo centro, se deriva de que la presentación de la solicitud de admisión, por sí misma, supone el deseo tácito de que todos ellos estén juntos.

Esta última afirmación, aunque pudiera parecer una obviedad, no lo es, de manera que algunas de las familias han demandado la colaboración de la Institución porque habiendo solicitado de forma expresa la reagrupación de sus hijos o hijas en el mismo centro al no haber sido admitidos, sin embargo, se denegaba esta pretensión y, en cambio, se accedía a la reagrupación de otros casos en los que las familias no formularon expresamente dicha petición. En estos supuestos comprobamos que las familias a las que se accedió a la solicitud de reagrupación, a pesar de no haberlo solicitado expresamente, habían obtenido una mayor puntuación en el proceso de baremación y el acceso a la plaza escolar no suponía sobrepasar la ratio máxima por unidad (queja 20/4497 y queja 20/7882).

- Se posibilita la presentación telemática de las solicitudes de escolarización (artículo 45). Con el derogado Decreto de escolarización la solicitud de plaza escolar había que presentarla única y exclusivamente de manera presencial en el centro docente en el que el alumno o alumna pretendía ser admitido prioritariamente, sin perjuicio de lo establecido en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Sin embargo, a partir de la nueva regulación, las solicitudes se podrán cursar de forma electrónica a través del acceso al portal de atención a la ciudadanía www.juntadeandalucia.es o mediante el acceso a las direcciones oficiales de Internet de la Administración de la Junta de Andalucía o de la Consejería competente en materia de educación.

La nueva forma de presentación de las solicitudes, que se configuraba como una posibilidad, ha resultado ser una herramienta necesaria en el proceso de escolarización y matriculación para el curso 2020-2021 debido a la situación provocada por la pandemia.

Ciertamente, el Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por el COVID-19, estableció la interrupción de los plazos para la tramitación de los procedimientos de las entidades del sector público. Asimismo disponía que el cómputo de los plazos se reanudaría en el momento en que perdiera vigencia dicho Real Decreto o, en su caso, las prórrogas del mismo. Esto significaba que, una vez que se estableciera la finalización del estado de alarma, se volverían a reanudar todos los plazos administrativos.

En concreto, el plazo de entrega de solicitudes de admisión para dicho procedimiento de escolarización se interrumpió el día 14 de marzo, quedando todavía doce días hábiles para su finalización, por lo que, una vez que culminara el estado de alarma, se podría entregar en los centros docentes, en formato papel, las solicitudes durante doce días hábiles más. Pero teniendo en cuenta las especiales circunstancias vividas en aquellas semanas por la pandemia, la Consejería de Educación y Deporte habilitó una herramienta para aquellas personas que optaran por presentar su solicitud de manera telemática durante todo el periodo de suspensión, mediante un procedimiento simplificado para el que sólo era necesario contar con el número de DNI y un teléfono móvil, sin perjuicio de que una vez reanudados los plazos se tuviera que acudir a los centros docentes

para la presentación de la documentación correspondiente, lo que sucedió entre los días 18 de mayo y 1 de junio de 2020.

Después llegó la fase de matriculación, que debía realizarse necesariamente, a la vista de la evolución de la pandemia, de manera telemática entre los días 2 y 8 de junio de 2020, actividad que representó un auténtico reto para la Administración educativa y para las familias.

Conocimos que, por los problemas técnicos sufridos en los servidores de la Secretaría Virtual de la Junta de Andalucía, miles de familias se estaban viendo impedidas de poder matricular a sus hijos e hijas en sus respectivos centros docentes. A pesar de que tras detectarse los problemas iniciales se procedió a triplicar la capacidad de dichos servidores, el colapso continuaba y miles de usuarios dedicaron horas intentando acceder a la matriculación on line sin conseguirlo.

Dado que el plazo de matriculación concluía el 8 de junio, las familias se encontraban desconcertadas porque finalizado el mismo no hubieran podido formalizar las matrículas, desconcierto que compartían los propios centros docentes, desde donde se aconsejaba acercarse al centro a formalizarla de manera presencial, que era precisamente lo que se trataba de evitar como medida para limitar el contagio del virus.

Ante estas circunstancias, intervenimos de oficio con el objeto de conocer qué medidas se habían adoptado para solventar los problemas técnicos que se estaban produciendo, así como para interesarnos por si se había planteado la posibilidad de ampliar el plazo en principio establecido, puesto que apremiaba el tiempo y los problemas no parecían poderse resolver.

En respuesta la Consejería de Educación y Deporte comunicó todas las actuaciones realizadas para solventar el problema y que ponían de relieve el importante esfuerzo realizado por la Administración para hacer posible la matriculación telemática, que requirió la intervención de muchos equipos de trabajo, trabajando las 24 horas al día y que se hizo en tiempo récord a pesar del corto periodo de tiempo del proceso de matrícula ([queja 20/3528](#)).

Como hemos señalado, el Decreto 21/2020, de 17 de febrero, ha introducido algunas modificaciones demandadas por esta Defensoría. Nos referimos al nuevo sistema de gestión de las listas de alumnado

no admitido en el centro tras la certificación de matrículas (artículo 55.2); una especial atención a la escolarización del alumnado con enfermedad grave (artículo 53); flexibilización para la escolarización del alumno en casos de prematuridad extrema (artículo 54); prioridad en los procesos de escolarización para los descendientes de víctima de terrorismo (artículo 20.4); y posibilidad de autorizar la matriculación de los hermanos o hermanas en el centro en el que se haya matriculado uno de ellos con necesidades educativas especiales (artículo 33.4).

Graves problemas en los sistemas informáticos para la matriculación a distancia

c) Servicios Educativos complementarios

La declaración del estado de alarma, el confinamiento de toda la población y cierre de los centros docentes, supuso que **aproximadamente 18.000 usuarios del servicio complementario de comedor escolar acogidos al Plan de Solidaridad y Garantía Alimentaria -SYGA-, a través del que se proporciona y se garantiza a los menores tres comidas al día, se quedaban sin acceso a los alimentos.**

Esta nueva situación exigía que se arbitrasen distintas medidas con carácter urgente para que mientras durara el confinamiento se pudieran repartir los alimentos a los niños y niñas beneficiarios de este Programa, a pesar del cierre de los colegios. Por ello, la Defensoría solicitó de las Administraciones que aceleraran todas las gestiones necesarias para el reparto ágil, eficiente y fácil de comida a los niños y niñas en exclusión social o en riesgo de padecerla, garantizándoles una adecuada alimentación.

En principio, el alumnado que recibía estos menús ya estaba identificado como en riesgo de exclusión social cuando se suspendió el comedor escolar. No obstante, a petición de los servicios sociales, se amplió el número de beneficiarios a 1.000 niños y niñas más de los colegios públicos, así como a casi 1.900 de los concertados con planes de compensación educativa. Ello suponía que a fecha de 30 de marzo, en plena fase de confinamiento, casi 21.000 niños y niñas en riesgo de exclusión estarían recibiendo estas ayudas alimentaria.

La distribución de alimentos se mantuvo durante la Semana Santa, algo que no habría ocurrido en condiciones normales, y el mismo día 8 de abril -miércoles de esa misma semana- el Consejo de Gobierno aprobó la inclusión de alrededor de 11.000 alumnos más, con lo que los menores beneficiados llegaron hasta los 31.000.

Tras un seguimiento de la situación y la excepcionalidad de las circunstancias, la Junta de Andalucía reforzó las actuaciones de ayuda a los más vulnerables, y mediante medidas coordinadas entre distintas Consejerías facilitó ayudas económicas a las familias con el objetivo de darles una respuesta integral, y no solo al hijo en edad escolar.

No obstante, algunas Asociaciones de Madres y Padres de Sevilla se lamentaban de que en esta gestión del Plan de Refuerzo Alimentario Infantil, unido al SYGA, no se hubiese valorado, ni tenido en cuenta, las dificultades que muchas familias habían tenido para recoger los menús en pleno confinamiento domiciliario. También se quejaban de que aun conociendo la Administración educativa que algunas familias no habían podido aceptar los menús por su baja calidad, no se había llevado a cabo ninguna actuación al respecto.

La Consejería de Educación y Deporte argumentó, por su parte, que los incidentes señalados fueron escasos y muy puntuales, teniendo en cuenta el elevado volumen de menús diarios que se entregaban y el elevado número de alumnado atendido (queja 20/3787).

Otra cuestión con especial incidencia en el servicio complementario de comedor escolar ha sido la suspensión del mismo en más de un centenar de centros docentes en Andalucía, lo que ha motivado una investigación de oficio por esta Institución ([queja 20/6564](#)).

*El
confinamiento
clausuró
también los
servicios de
comedor en
muchas familias
necesitadas*

Un total de 132 centros educativos de Andalucía habían iniciado el curso sin prestar el servicio de comedor escolar. En el primer día de clase del alumnado de infantil y primaria, los padres y madres fueron informados de que sus hijos e hijas no tendrían servicio de comedor escolar.

Esta situación afectaba a todas las provincias andaluzas, excepto Cádiz, si bien la mayoría

de los centros afectados se encontraban en Jaén y Málaga, suponiendo que 12.000 alumnos y alumnas no estaban recibiendo el servicio, con los graves perjuicios que ello está ocasionando, una vez más, al alumnado beneficiario del Plan SYGA, así como a la conciliación de la vida laboral y familiar.

Mientras que por parte del Gobierno andaluz se explicaba que la situación se había debido a la quiebra de dos empresas adjudicatarias, las cuales habían comunicado sus problemas sin tiempo para poder resolverlo, ambas empresas aseguraban que podían empezar la actividad en cualquier momento, pero que la misma Junta de Andalucía les adeudaba 1,5 millones de euros, por lo que al no recibir esta importante suma no podían iniciar el servicio.

No obstante, la Consejería de Educación y Deporte aseguró en aquel momento que la situación se arreglaría en dos semanas. Pero este plazo fue superado con creces y el problema continuaba sin encontrar una solución satisfactoria, por lo que la Administración educativa optó por no señalar ya plazo alguno para la apertura de los comedores.

Este mismo problema aconteció en el año 2019 en la provincia de Jaén donde suspendido el servicio de comedor en 37 centros docentes a mediados del mes de octubre de 2019, no habían vuelto a tener servicio hasta bien entrado el mes de febrero.

Todo hacía prever, pues, que el problema no iba a tener pronta solución, teniendo en cuenta, además, que la propia Consejería de Educación y Deporte advertía de la dificultad de que alguna empresa se interesara en prestar el servicio de comedor por el escaso atractivo económico de los contratos propuestos.

Como solución temporal se ponían en marcha las denominadas “aulas de espera”, un servicio gratuito que cuenta con personal al cuidado del alumnado hasta su recogida por padres y madres pero con el inconveniente de que los niños sólo pueden ingerir un bocadillo o comida fría. Añadía gravedad al problema que las “burbujas” del alumnado agrupado como grupo de convivencia estable se rompía en estos espacios de espera al tener que mezclarse alumnado de todas las edades.

De las informaciones recibidas de la Consejería de Educación a mediados del mes de noviembre de 2020, contrastadas con las que vienen

apareciendo en la prensa en el momento en el que se está redactando el presente informe, parece que no se han cumplido las expectativas previstas de iniciar la prestación del servicio en muchos de los centros afectados, por haber quedado desierta algunas de las licitaciones llevadas a cabo para la gestión del servicio.

Lejos de encontrar solución, el problema parece agravarse, y así, a finales del mes de diciembre de 2020, recibimos varias quejas de familias preocupadas por la información que, al parecer, se les estaba proporcionando en los colegios respecto de la suspensión del servicio de comedor escolar en el mes de enero de 2021, una vez que el alumnado se reincorporase a los centros tras las vacaciones de navidad (quejas 20/8221, 20/8223 y 20/8380).

En este momento estamos a la espera de recibir la información solicitada a la Consejería competente, a la que le hemos insistido en la necesidad de adoptar todas las medidas necesarias para solventar el problema con celeridad y prontitud, y le hemos trasladado nuestra especial preocupación por la situación de aquellos niños y niñas acogidos al Plan SYGA. Del desenlace de toda este problema, daremos cuenta en el próximo informe.

Como ejemplo, traemos a colación las actuaciones desarrolladas para mejorar las condiciones de este servicio en un centro específico de educación especial. Las familias de estos alumnos mostraban su preocupación porque desde el inicio del curso sus hijos e hijas, discapacitados y la mayoría de ellos con patologías crónicas graves, se veían obligados a ir en un minibus de 22 asientos sin cumplirse ninguna de las medidas de seguridad recomendadas por las autoridades sanitarias para evitar el contagio y propagación del SARS-COV-2, esto es, ni distancia de seguridad - al ir unos sentados al lado del otro -, y sin poder hacer uso de mascarillas por sus especiales circunstancias.

La pandemia y las medidas adoptadas para evitar la propagación de la enfermedad han afectado también al servicio complementario de transporte escolar

Solicitada información a la Delegación Territorial con competencias educativas en Sevilla, esta estimaba que, en función del número de usuarios, el servicio se estaba prestando de

manera adecuada porque había espacio suficiente para todos ellos, así como que no era exigible a la empresa concesionaria del servicio otras prestaciones distintas a las que se recogían en el contrato correspondiente.

Sin embargo, no se cuestionaba la idoneidad del servicio desde el punto de vista de que hubiera un asiento para cada alumno -eso era evidente-, lo que se argumentaba era la idoneidad del medio de transporte teniendo en cuenta las características particulares de sus usuarios. Es una cuestión de justicia que, ante la excepcionalidad de las circunstancias motivadas por la situación de crisis sanitaria, a estos niños y niñas, especialmente vulnerables, se les ofrezca también medidas excepcionales que garantice su salud y, por extensión, la de sus familias y la comunidad educativa del centro.

En nuestra consideración, además, la Administración cuenta con los instrumentos legales suficientes y necesarios como para introducir aquellas modificaciones que hagan viable la prestación del servicio en las condiciones idóneas a la finalidad que se persigue, o bien contratar un nuevo servicio que cumpla con las condiciones adecuadas.

Y esta finalidad no es otra que la de proteger en todo lo que sea posible el derecho a la salud de los alumnos y alumnas afectados que, por su especial vulnerabilidad, son acreedores de todas las medidas que puedan ponerse a su alcance.

Por ello, hemos recomendado a la Dirección General de Planificación y Centros que, a la mayor brevedad, adopte las medidas necesarias para que se garantice al alumnado usuario del servicio de transporte escolar del centro específico de educación especial afectado, que en todos los trayectos se cumplan las medidas de distancia interpersonal recomendadas por las autoridades sanitarias para evitar el contagio y propagación del SARS-CoV-2, así como cualquier otra medida adicional que refuerce la protección de este alumnado ([queja 20/5970](#) y [queja 20/6072](#)).

d) Equidad en la Educación

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

1) Educación especial.

A finales de 2020, se ha publicado una nueva Ley educativa: **la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, publicada en el Boletín Oficial del Estado de 30 de diciembre (Lomloe)**. Se trata de la octava ley educativa de la democracia, la cual, como sus predecesoras, ha sido aprobada sin el suficiente consenso de todas las fuerzas políticas.

Han sido muchas las ocasiones en las que esta Defensoría ha apelado a un pacto que haga posible apartar a la Educación de la confrontación política y que evite los continuos cambios normativos que se realizan en materia educativa cada vez que se produce una alternancia política, por muy legítima que esta sea. Sin embargo, **una vez más, hemos de lamentar que la nueva Ley orgánica carezca de ese necesario acuerdo político**, circunstancia que sin duda ha contribuido a la existencia de una confrontación social entre sus partidarios y sus detractores.

La recién aprobada norma incluye varios cambios de mayor o menor calado con respecto a la ley anterior (Lomce). Hay modificaciones de tipo organizativo, relativas a la oferta de plazas escolares o la construcción de nuevos centros; y de tipo educativo, que atañen a la promoción de curso o las materias que se impartirán en las escuelas. Pero, sin duda, los cambios que mayor debate social han ocasionado se refieren, por un lado, al rol de la escuela concertada, al eliminar la Lomloe el concepto de “demanda social” a la hora de programar la red de centros; y, por otro, a la educación especial, en concreto, por el temor de algunas asociaciones de familias y profesionales al cierre de los centros específicos de educación especial.

En relación con este último aspecto referido a la educación especial, conviene señalar que **la Lomloe no contempla de manera expresa la decisión de eliminar los centros específicos de educación especial**, pero lo que sí hace es otorga un plazo de diez años para que «los centros ordinarios cuenten con los recursos necesarios para poder atender en las mejores condiciones al alumnado con discapacidad». No obstante, añade que «las Administraciones educativas continuarán prestando el apoyo necesario a los centros de educación especial para que estos, además de escolarizar a los alumnos y alumnas que requieran una atención muy especializada, desempeñen la función de centros de referencia y apoyo para los centros ordinarios» (Disposición adicional cuarta).

Como no puede ser de otro modo, atendiendo a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas y en cumplimiento del cuarto objetivo de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030, las administraciones educativas deben garantizar para todo el alumnado una educación inclusiva y de calidad que les permita su realización personal y social en igualdad de condiciones que los demás, dotando para ello a los centros educativos de todos los recursos y medios necesarios para hacerla posible y real.

Educación especial: integrar todo lo posible, pero también garantizar los servicios en los centros especiales que deben existir

Pero esta loable proclama inclusiva no puede hacernos olvidar que hay determinados alumnos que, por la gravedad de sus patologías o sus singulares características, no pueden realizar su proceso educativo en un centro ordinario, precisando de una atención muy especializada que solo puede ser proporcionada en recursos específicos. **Los centros específicos de educación especial, por tanto, son necesarios para algunos alumnos** y, en el actual contexto, sería un grave error promover su supresión.

Ahora bien, ello no empece para reconocer que algunos niños y niñas escolarizados en colegios específicos, mayoritariamente aquellos afectados por trastornos graves del comportamiento, lo están no por sus necesidades sino por la incapacidad de los centros ordinarios para su debida atención educativa. A estos niños se les está negando el derecho reconocido desde todos los ámbitos a una escuela inclusiva que le permita su realización personal y social en igualdad de condiciones que los demás. Para estos alumnos la Administración educativa se encuentra obligada a implementar todos los recursos necesarios, siempre que puedan ser objeto de ajustes razonables, para su escolarización en un centro ordinario.

La disyuntiva no debe estar entre el centro ordinario y el centro específico. De lo que se trata es de que, velando por **su interés superior, cada alumno y alumna tenga acceso al recurso que realmente necesita para el desarrollo de sus capacidades y habilidades**, poniendo a su disposición todos los medios y recursos que permitan su inclusión. Solo

cuando con fundamento en su interés superior no sea aconsejable la escolarización en un centro ordinario, se debe facilitar su acceso a un centro específico de educación especial.

Por otro lado, **las leyes educativas reconocen la inclusión escolar como uno de los principios del Sistema educativo y la escuela inclusiva como base para la atención de todos los alumnos**, independientemente de sus condiciones y capacidades. Siendo así, el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad tiene garantizado su escolarización, siempre que sea posible, en centros ordinarios y recibir una atención educativa adecuada a sus necesidades que les garantice el máximo desarrollo posible.

Esta es la teoría, la realidad, sin embargo, es que el alumnado con necesidades educativas especiales sigue encontrándose con muchas dificultades y obstáculos para poder integrarse plenamente y de forma real y efectiva en condiciones de igualdad en el ámbito educativo.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, el mayor número de reclamaciones en este ámbito afectan a los profesionales técnicos de integración social (PTIS) -antiguos monitores de educación especial-. Estos profesionales desempeñan un papel fundamental para que el alumnado con discapacidad pueda alcanzar su desarrollo y bienestar personal, y son testigos diarios para ayudar al alumnado a adquirir conocimientos y habilidades claves que necesitan como personas (queja 20/1233, queja 20/6032, queja 20/6143, queja 20/6168, [\(queja 20/6244\)](#), queja 20/6248, queja 20/6367, queja 20/6809, [\(queja 20/6867\)](#) [\(queja 20/6932\)](#), queja 20/7041, queja 20/7529, queja 20/7883, queja 20/8379, entre otras).

La experiencia de esta Institución ratifica la dificultad de encontrar apoyos para que este tipo de alumnado pueda asistir a todas las actividades que, aunque están al margen de los contenidos evaluables, forman parte de la vida del centro y llaman a la presencia normalizada del alumno.

La ausencia de este alumnado de otras muchas parcelas en la vida del centro (una excursión, visita, actividad lúdica, o de cualquier naturaleza) por falta de un refuerzo de personal técnico de integración social no favorece el principio de inclusión que se preconiza hacia estos menores. Hemos de reconocer el carácter extra-curricular y, por tanto, su no pertenencia al bloque formativo obligatorio y común del centro, pero no es menos cierto que el hondo concepto de incorporación, normalización e inclusión de

estos niños y niñas en su natural entorno educativo se resiente y daña. Se trata de alcanzar un objetivo de inclusión, que se persigue en el contexto de la vida escolar, ya sea un capítulo curricular o una actividad añadida que integran en la normal vida del centro como pueden ser los servicios educativos complementarios.

En numerosas ocasiones, las demandas de estos profesionales son realizadas por las familias y ratificadas por los equipos directivos de los centros docentes, y no resulta tarea fácil discernir sobre la oportunidad de estas peticiones teniendo presente que cualquier demanda de ampliación de la atención que se presta al alumnado con necesidades educativas especiales se debe encontrar plenamente justificada. Aun así, las informaciones que nos aportan las familias, los docentes o los equipos de dirección permiten acreditar la justificación racional de incrementar los servicios de los profesionales técnicos de integración social en algunos centros educativos, y así lo demandamos a la Administración educativa ([queja 19/5381](#)).

Los numerosos retos a los que se deben enfrentar el alumnado con necesidades educativas especiales y sus familias se han visto incrementados con la crisis provocada por la COVID-19, con mayor incidencia durante el periodo de confinamiento cuando se acordó la suspensión de la actividad docente presencial y se instauró la enseñanza por vía telemática.

Son conocidas las potencialidades de las tecnologías de información y la comunicación (TIC) en el proceso de inclusión educativa teniendo el valor que pueden desempeñar en el desarrollo de una educación flexible e individualizada, evitando las limitaciones de los sistemas tradicionales y ofreciendo un canal más sencillo de acceso a las fuentes de conocimiento y formación, al mismo tiempo que facilitan un aumento de la autonomía, una mejora de la integración social y la comunicación interpersonal del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

La decisión de cerrar los centros educativos tras la decretación del estado de alarma no fue acompañada suficientemente de los apoyos necesarios para que el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad pudiera continuar su proceso de aprendizaje. Así aconteció con **el alumnado afectado por discapacidad auditiva al que, en dicho periodo de**

tiempo no se les estaría facilitando el apoyo de los profesionales de intérpretes de lengua de signos.

Estos profesionales son contratados a través de la adjudicación de la prestación del servicio a la empresa con la que mantienen la relación laboral. La Administración contratante habría facilitado a la empresa la partida necesaria para que pudiera abonar las nóminas a las intérpretes a pesar de tener su actividad paralizada tras la suspensión de la actividad lectiva.

Las carencias de profesionales de educación especial lastran muchos esfuerzos para garantizar una enseñanza de calidad

No obstante, el alumnado con discapacidad auditiva, que debía continuar con sus obligaciones formativas, seguía sin poder acceder a este servicio indispensable. Y ello porque la Junta de Andalucía habría decidido que no se desarrollaran los servicios externalizados equiparando todos ellos y sin distinguir entre los que son prescindibles durante el estado de alarma, como el comedor o el transporte escolar, y los que son irrenunciables, como la interpretación de la lengua de signos española, tal como se concibe en la Ley 11/2011, de 5 de diciembre, por la que se regula el uso de la

lengua de signos española y los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y con sordo-ceguera en Andalucía.

En este contexto, iniciamos una investigación de oficio ante la Consejería de Educación y Deporte comprobando que efectivamente el alumnado con discapacidad auditiva no estaba recibiendo el apoyo de los profesionales señalados.

En efecto, la Agencia Pública Andaluza de Educación procedió, en cumplimiento de la Instrucción de 13 de marzo de la Viceconsejería de Educación y Deporte, a la suspensión de todos los contratos de servicios educativos que gestiona durante la suspensión de la actividad docente presencial, incluidos los intérpretes de lengua de signos, habiéndose recibido instrucciones específicas de reanudación del servicio por parte de la Consejería de Educación. Pero este empeño no fue posible por cuestiones organizativas ya que, según argumentaba la Agencia Pública

de Educación, para la prestación telemática de dicho servicio hubiese sido necesario formalizar nuevos contratos ya que se necesitarían, por parte de las empresas adjudicatarias, determinados medios de teletrabajo para su personal cuyo coste no se incluía en los contratos iniciales ([queja 20/2615](#)).

El problema no se solventó, sin embargo, al iniciar el curso académico 2020/2021. Nuevas quejas incidían en la ausencia de estos profesionales en distintos centros educativos. Si bien, y tras la intervención de la Defensoría, se produjo la incorporación de los intérpretes de signos a los centros en cuestión a finales del mes de octubre, hemos recordado a la Administración educativa la necesidad de establecer una adecuada, eficaz y eficiente labor de planificación de modo que al inicio de cada curso escolar se encuentren a disposición de los centros educativos todos los recursos personales y materiales necesarios para la debida atención del alumnado con necesidades educativas especiales, evitando este tipo de disfunciones que perjudican a un alumnado especialmente vulnerable ([queja 20/6454](#), [queja 20/6661](#), [queja 20/6663](#), queja 20/6663, queja 20/6664, queja 6665).

2) Educación compensatoria.

Las principales quejas que afectan a la educación compensatoria están referidas a becas y ayudas al estudio, tanto a la convocatoria general del Ministerio de Educación y Formación Profesional, como a las convocadas por la Administración autonómica y, en concreto, **los problemas se centran en la demora en su abono así y en lentitud con la que se vienen resolviendo los recursos presentados contra la denegación de estas becas o ayudas.**

Al respecto de esta última cuestión, hemos conocido que, en el mes de agosto de 2020, un total de 2.323 recursos contra la denegación de becas estaban pendientes de resolución, así como que algunos de ellos se remontan a la convocatoria para el curso académico 2014-2015.

Sobre este problema, la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar ha señalado que, tras muchos esfuerzos por conseguir los recursos personales necesarios, se había aprobado un plan de choque para la contratación de personal interino, estándose pendientes de su incorporación.

Dado que se omitían datos sobre el personal que hasta ese momento estaba dedicado a la resolución de los recursos así como sobre el incremento previsto, hemos requerido nueva información para valorar la situación, y si ese plan de choque es suficiente para desbloquear y solventar un problema ya cronificado (queja 20/3080, [queja 20/3789](#), queja 20/4646, entre otras).

En cuanto a la **tardanza en el pago de las becas y ayudas y las graves consecuencias que pueden producir**, sirva como ejemplo el problema que afecta al alumnado con necesidades educativas especiales.

El abono de las ayudas para el alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo no llega hasta muy avanzado el curso, y es a partir de ese momento cuando las familias, que no tienen ingresos para adelantar el pago, pueden llevar a sus hijos a recibir las terapias a las que están destinadas.

Las normas de la convocatoria obligan a las familias a emplear ese dinero hasta la finalización del curso escolar. Por tanto, los menores afectados solo pueden ser atendidos en un corto período de tiempo, quedando en consecuencia sin terapia durante la mayor parte del curso, ya que las cantidades sobrante en el mes de junio por no haberse gastados deben ser devueltas.

Esto trae consigo dos consecuencias; la primera, que el alumnado recibe una terapia muy intensiva durante unos pocos meses para agotar las cantidades concedidas antes de finalizar el curso, lo que en la mayoría de los casos no es eficaz; y la segunda, que estos niños quedan sin atención durante los primeros meses del curso siguiente. Nada de esto favorece la atención especializada y continuada que el niño o la niña y sus familias necesitan.

A título de ejemplo: los problemas de conducta del alumnado con autismo necesitan una intervención con el niño y un asesoramiento a los padres muy constantes y prolongados en el tiempo; el alumnado con diversidad funcional requiere también una atención permanente y no intensiva en un breve período de tiempo; y los problemas de conducta derivados de un TDH necesitan también un seguimiento continuado y no intermitente como se da actualmente por los motivos expuestos.

Al respecto de este asunto, la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar, entiende que, en parte, el problema se debe al gran volumen de solicitudes y de la complejidad del estudio de cada una de ellas. Teniendo como referencia el ejercicio del 2019, se presentaron 32.111 solicitudes de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo y 158.034 de becas de carácter general.

También considera el centro directivo que como consecuencia del convenio firmado cada curso escolar, desde 2009, entre el Ministerio competente en materia de educación y la Comunidad Autónoma de Andalucía, le corresponde a esta última la selección, adjudicación provisional y definitiva y pago de las becas y ayudas, así como la correspondiente inspección, verificación, control y, en su caso, resolución de los recursos administrativos que puedan interponerse, por lo que el procedimiento requiere de un tiempo necesario.

Ayudas y becas se hacen efectivas muy avanzado el curso perjudicando el sentido de apoyo de estas medidas

Siendo ello cierto, el señalado centro directivo no informa sobre qué medidas podrían ser adoptadas para acortar estos márgenes temporales, sino que sugiere a las personas perjudicadas que remitan su inquietud al Ministerio de Educación y Formación Profesional, para el estudio de alternativas al procedimiento establecido.

En nuestra consideración, es más oportuno y desde luego más eficaz que esta gestión con el Departamento Ministerial se realice por la propia Consejería de Educación y Deporte -concedora en profundidad de todo cuanto atañe al problema expuesto-, y que sea dicho organismo quien proponga las alternativas al actual procedimiento, las cuales estarían dirigidas a mejorar los tiempos de tramitación de las solicitudes de las ayudas para el alumnado con necesidades educativas especiales (queja 20/1575).

Por otro lado, hemos comprobado la incompatibilidad de la normativa reguladora de las denominadas Becas 6000 con aquella que contempla las enseñanzas de personas adultas en su modalidad presencial y semipresencial.

Esta incongruencia afecta a la Orden de 5 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las Becas 6000, y la Orden de 25 de mayo de 2012, por la que se desarrolla el procedimiento de admisión y matriculación del alumnado en los centros docentes públicos para cursar las enseñanzas de Educación Permanente de Personas Adultas en las dos modalidades señaladas.

Recordemos que la Beca 6000 se configura como una ayuda al estudio que tiene como objetivo facilitar la permanencia del alumnado que, cumplido los 16 años, desee continuar con sus estudios de bachillerato o formación profesional de grado medio. Su orden reguladora -Orden de 5 de julio de 2011, conjunta de las Consejerías de Educación y Empleo, por la que se establecen las Bases Reguladoras de la Beca 6000, dirigida a facilitar la permanencia en el Sistema Educativo del alumnado de Bachillerato y de Ciclos Formativos de Grado Medio de Formación Profesional Inicial, en su artículo 3.1.g), excluye expresamente que puedan ser beneficiarios quienes cursen las enseñanzas en régimen de adultos; dirigidas estas a las personas mayores de 18 años.

Por su parte, la normativa reguladora de este tipo de enseñanza -Orden de 25 de mayo de 2012- permite excepciones para quienes todavía no hayan alcanzado dicha edad. En concreto, los apartados 2 y 3 de su artículo 3, establecen que excepcionalmente podrán cursar en régimen de adultos los mayores de 16 años si son personas trabajadoras por cuenta propia o ajena que no le permita acudir a los centros educativos en régimen ordinario; ser deportista de rendimiento de Andalucía o de alto rendimiento o alto nivel; encontrarse en situación personal extraordinaria de enfermedad, discapacidad o cualquier otra situación que le impida cursar las enseñanzas en régimen ordinario, quedando incluidas en este supuesto las personas víctimas de la violencia de género y las víctimas de terrorismo, así como sus hijos e hijas, y las personas que se encuentren en situación de dificultad social extrema o riesgo de exclusión; y, por último, las personas mayores de dieciséis años internas en centros penitenciarios o de menores sujetas a medidas de privación de libertad.

Puestos en relación el artículo 3.1.g) de la Orden reguladora de la Beca 6000, con los apartados 2 y 3 del artículo 3 de la Orden reguladora del acceso a las enseñanzas de adultos, quedan excluidos como beneficiarios de la beca a todos aquellos alumnos y alumnas que entre los 16 y 18 años,

y aun cumpliendo el resto de requisitos exigidos para acceder a la ayuda al estudio, cursan sus enseñanzas en régimen de adultos acogiéndose a las excepciones legalmente establecidas.

Estas circunstancias, por lo tanto, producen una clara discriminación hacia el alumnado potencialmente beneficiario de la Beca 6000, ya que, pudiendo ser beneficiario de la ayuda, esta se condiciona al régimen en el que cursa sus estudios el alumno.

Adquiere esta cuestión una singular relevancia si se tiene en cuenta que, además, gran parte del alumnado excluido, por la incongruencia de ambas normas, es especialmente vulnerable y, por lo tanto, merecedor de una mayor protección, puesto que entre este se encuentran, como señala la norma, personas adolescentes o jóvenes que por precariedad económica se ven obligados a trabajar a partir de los 16 años; que padecen enfermedades o discapacidad que no les permite estudiar en régimen ordinario; víctimas de la violencia de género y víctimas de terrorismo, y sus hijos e hijas; así como personas que se encuentren en situación de dificultad social extrema o riesgo de exclusión.

Hay que facilitar el acceso a las becas 6000 para el alumnado que acredita un esfuerzo por seguir sus estudios

No se entiende, por lo tanto, que estando la Beca 6000 destinada a facilitar al alumnado que ha cumplido 16 años la permanencia en sus estudios de bachillerato o formación profesional de grado medio, queden excluidos aquellos que, pudiendo acreditar que cumplen todos los requisitos de carácter personal, económicos y académicos exigidos, se encuentran con el obstáculo de no poder realizar sus estudios en régimen ordinario.

Por ello, hemos sugerido a la Dirección General de Atención a la Diversidad, Participación y Convivencia Escolar que modifique la Orden de 5 de julio de 2011, por la que se establecen las bases reguladoras para la concesión de las Becas 6000, para que se incluya como beneficiario de la beca a aquel alumnado que, cumpliendo el resto de requisitos exigidos, curse sus estudios en régimen de enseñanzas de Educación Permanente de Personas Adultas ([queja 19/5677](#)).

e) Formación Profesional

La imposibilidad de poder realizar el ciclo formativo solicitado por ausencia de oferta constituye el principal motivo de quejas en este tipo de enseñanzas. A veces, incluso habiendo solicitado varios ciclos, tampoco ha sido posible su acceso a ninguno de los demandado (queja 20/4550, 20/5476, 20/6504, 20/6075, entre otras).

El desfase entre la oferta de ciclos formativos y demanda viene produciéndose desde hace ya casi una década. Se calcula que desde 2009 hasta 2017, entre el 34 y el 44 por 100 de solicitudes fueron rechazadas, suponiendo ello que entre 30.000 y 40.000 solicitantes se quedaron sin estudiar el curso académico en que solicitó su inscripción en uno de dichos ciclos.

La tendencia desde unos años atrás ha sido que mientras que el alumnado de Formación Profesional ha venido aumentando, los de Bachillerato retroceden o se estancan, pero esta tendencia no ha ido acompañada del suficiente incremento proporcional de plazas y, de ahí, el elevado número de solicitudes no atendidas en las enseñanzas formativas.

Persiste una falta de la oferta de formación profesional ante el crecimiento de la demanda

Para solventar esta situación, en el curso 2019-2020 se comenzó a concertar plazas de Formación Profesional con centros privados. Y acorde con esta tendencia, a finales de 2020 se hace pública la Orden de 16 de diciembre de 2020, por la que se establecen las normas de las convocatorias para acogerse al régimen de conciertos educativos en las enseñanzas de Educación Infantil, Educación Especial, Educación

Secundaria Obligatoria, Bachillerato y Formación Profesional, desde el año académico 2021/2022 hasta el año académico 2024/2025. Con esta medida se prioriza el concierto de líneas de Formación Profesional con estos centros sobre las de Bachillerato.

Sobre la concertación de enseñanzas de Bachillerato y de FP se tendrán en cuenta los siguientes criterios por orden de prioridad: la transformación de unidades concertadas de Bachillerato o de Formación Profesional con bajas tasas de empleabilidad en unidades de FP con alta demanda en el mercado laboral; la transformación de la modalidad en las unidades

de Bachillerato para adaptarla a la demanda del alumnado; en la concertación de nuevas unidades de FP de Grado Superior, los ciclos que presenten un alto índice de empleabilidad y sean impartidos por centros que tengan concertados ciclos formativos de Grado Medio de la misma familia profesional. En la concertación de nuevas unidades de Bachillerato, los centros que tengan concertada la Secundaria y estén impartiendo Bachillerato en el presente curso escolar.

También tendrán prioridad las solicitudes de concertación de los centros que impartan los ciclos formativos de Formación Profesional Básica que tengan concertada la ESO, ciclos formativos de grado medio de la misma familia profesional, que impartan la FP Básica en horario de mañana y aquellos ciclos de FP Básica que estén dirigidos al alumnado con necesidades educativas especiales.

En cuanto a problemas específicos que hayan afectado a la Formación Profesional durante el año 2020, causó desconcierto, e incertidumbre, el hecho de que como consecuencia del estado de alarma y suspensión de la actividad docente, quedaran suspendidos los módulos de Formación en Centros de Trabajo, circunstancia que puso en peligro la posibilidad de que el alumnado titulara al finalizar el curso en el mes de junio (queja 20/2278 y queja 20/3516).

Este temor se disipó en el momento en el que se aprobó la Resolución de 24 de abril de 2020, de la Secretaría General de Educación y Formación Profesional, por la que se adoptan medidas excepcionales referidas a la flexibilización de determinados aspectos de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo y de las enseñanzas de régimen especial, permitiéndose reducir las horas de formación práctica y de los proyectos para que el alumnado pudiera titular. También abrió la posibilidad de que aquellos alumnos que estuvieran interesados en realizar la fase de formación práctica, y por lo tanto el proyecto, en un entorno real de trabajo, pudieran modificar la matrícula de este curso y realizarla en cualquiera de los dos primeros trimestres del curso 2020/2021.

En el caso de que el alumno quiera titular en junio y continuar con su itinerario formativo, realizar la prueba EBAU o matricularse en otro ciclo formativo, se redujo la duración de los módulos de formación en centros de trabajo (FCT) y del Proyecto al mínimo de horas que figuran en los Reales Decretos que regulan cada título.

f) Enseñanzas en Régimen Especial

El mayor número de quejas presentadas en el año 2020 referidas a las enseñanzas de régimen especial se relacionaban con la realización de las pruebas de certificación de las enseñanzas de idiomas (20/3065, 20/3081, 20/3117, 20/4811, 20/4827, y hasta un total de 32).

La Instrucción de 23 de abril de 2020, de la Viceconsejería de Educación y Deporte, relativa a las medidas educativas a adoptar en el tercer trimestre del curso 2019/2020, en el punto d) (pruebas específicas de certificación de idiomas) del Anexo X, se especificaba que las pruebas específicas de certificación se aplazarían y se programarían en el momento en que las circunstancias sanitarias lo permitieran, quedando, en principio, en una única convocatoria en el mes de septiembre. Por tanto, quedaba suprimida una de las dos convocatorias para que el alumnado pudiera obtener la certificación correspondiente.

Sin embargo, el Decreto 499/2019, de 26 de junio, por el que se establece la ordenación y el currículo de las enseñanzas de idiomas de régimen especial en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en su artículo 11, apartado 4 contempla expresamente la existencia de dos convocatorias, y no de una como ahora se pretendía.

Teniendo en cuenta que una instrucción no puede modificar el contenido de una norma reglamentaria, nos dirigimos a la Consejería de Educación solicitando que respetara la previsión legal de dos convocatorias y la impartición de las instrucciones necesarias para que los distintos centros que tendrían que organizar las pruebas previeran los medios para realizar aquellas con garantías de seguridad para el alumnado.

Esta demanda fue aceptada conforme estableció la Resolución de 19 de junio de 2020, de la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa, por la que se modificaba la Resolución de 24 de febrero de 2020, por la que se convocaban inicialmente las pruebas específicas de certificación de las enseñanzas de idiomas de régimen especial para el curso 2019/2020 y se establecían determinados aspectos sobre su organización.

En su Anexo I, finalmente, quedaban establecidas las dos convocatorias preceptivas, si bien la convocatoria ordinaria se realizaría en el mes de septiembre y la extraordinaria en el mes de octubre.

Esta medida no tuvo, sin embargo, una buena acogida por el alumnado. Argumentaban que en otras enseñanzas se habían flexibilizado los requisitos para poder promocionar o titular, y señalaban a otras comunidades autónomas que tomaron la decisión de eximir la realización de las pruebas de certificación. Temían los alumnos que, tal y como se estaban desarrollando los acontecimientos, llegado el momento no pudiera celebrarse las pruebas de certificación previstas, o no con las garantías necesarias para salvaguardar su salud.

Estos planteamientos no fueron asumidos por la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa que señaló que, en virtud de la prudencia que aconsejaba la evolución de la pandemia y con el objeto de garantizar la seguridad sanitaria de todo el alumnado susceptible de concurrir a las Pruebas Específicas de Certificación y preservar sus derechos, se había adoptado esa decisión, sin conculcar ninguno de los derechos del alumnado a las dos convocatorias.

Asimismo, el centro directivo recordaba la obligatoriedad de la realización de las pruebas para poder certificar, puesto que es normativa básica el Real Decreto 1041/2017, de 22 de diciembre, en el que se establece que para obtener los certificados correspondientes será necesaria la superación de unas pruebas específicas de certificación, no siendo posible obtenerla mediante la aplicación de otros criterios de evaluación que no sean la superación de las correspondientes pruebas.

Las pruebas de certificación de idiomas se realizaron finalmente en los meses de septiembre y octubre de 2020 sin incidencias relevantes.

La pandemia y las medidas adoptadas para su control han tenido incidencia también en el calendario de las pruebas de acceso a los conservatorios superiores de Música, Danza y Arte Dramático (queja 20/3303, queja 20/3386 y queja 20/3765).

En esta ocasión, miembros de la comunidad educativa de distintos Conservatorios se dirigieron a esta Institución exponiéndonos los

La pandemia y las medidas adoptadas para su control han tenido incidencia también en el calendario de las pruebas de acceso a los conservatorios superiores de Música, Danza y Arte Dramático

perjuicios que pudiera causar la Orden de 14 de mayo de 2020, por la que se establecían los calendarios de actuaciones de determinados procedimientos administrativos del ámbito educativo, afectados por la situación de crisis sanitaria provocada por el coronavirus COVID-19. En esta Orden se estableció que la fecha de inicio para la realización de las pruebas específicas de acceso a las enseñanzas artísticas superiores de Arte Dramático, de Danza y de Música sería el día 10 de julio de 2020, prolongándose hasta el día 17 siguiente.

Con esta nueva organización del calendario se dejaba un solo día entre las pruebas de acceso a la Universidad y el inicio de las pruebas de acceso a los Conservatorios, cuando en todas las convocatorias anteriores ese lapso de tiempo había sido al menos de 15 días. Estas vicisitudes hacían muy difícil acudir a ambas pruebas. Había que tener en cuenta, además, que en algunos casos los estudiantes tendrían que desplazarse de provincia en un plazo menor de 24 horas.

Sin embargo, la Dirección General de Ordenación y Evaluación Educativa informó detalladamente de los motivos por los cuales la Administración educativa se había visto obligada a modificar las fechas de un importante número de procedimientos y pruebas de acceso a las distintas enseñanzas y niveles educativos, entre ellos las pruebas de acceso a las Enseñanzas Superiores de Arte Dramático, de Danza y de Música.

A la ya compleja labor de cuadrar todos los años un calendario que facilite al alumnado presentarse a distintas pruebas de evaluación, o determinadas pruebas de acceso de distintas enseñanzas o niveles que pueden ser cursados simultáneamente, se había añadido un factor que lo complicaba aún más, teniendo en cuenta las excepcionales circunstancias en las que nos hemos encontrado como consecuencia de la pandemia.

No podemos por menos que reconocer la enorme complejidad de comprimir en muy poco espacio de tiempo, sin que se solaparan o coincidieran, todas las pruebas que en condiciones de normalidad se realizaban con un margen temporal mucho más amplio, lo que evidentemente añadía dificultad al alumnado que concurriría a más de una prueba.

También es cierto que retrasar las pruebas, como solicitaban los afectados, hubiera supuesto extender todas sus fases y conclusión de los procedimientos a bien entrado el mes de septiembre, lo que hubiera

alterado las fechas del comienzo del curso siguiente, lo que resultaba incompatible con la pretensión de aquel comenzara con toda la normalidad que fuera posible, lo que supondría un incuestionable beneficio para todo el alumnado.

Por todo ello, reconocíamos y alabamos el loable esfuerzo que se había exigido al alumnado afectado para enfrentarse a unas pruebas de enorme trascendencia para su futuro académico, personal y profesional, pero entendíamos que no había sido una decisión caprichosa, ni que no se hubiera fundamentado en unas circunstancias del todo imprevistas y cuya gestión resultó de una incuestionable complejidad.

3.1.2.3 Derecho a la vivienda

En 2020 se ha producido un aumento cuantitativo de las quejas por desahucios de viviendas libres al no poder haber pagado el alquiler o por ocuparlas sin título habilitante para ello, en el caso de viviendas pertenecientes a entidades de crédito, financieras o sus filiales inmobiliarias, aunque también de viviendas de promoción pública.

Prácticamente en todos los casos de desahucios que llegan a esta Institución hay personas menores afectadas y, salvo excepciones muy puntuales, se trata de familias vulnerables en riesgo de exclusión social. A menudo se trata de familias monoparentales, mujeres a cargo de uno o varios hijos, que sin apenas recursos ven imposible encontrar una alternativa habitacional, ni siquiera con eventuales ayudas al alquiler. La desigualdad y la pobreza generan, así, un círculo del que es difícil salir.

Al Defensor del Menor y Defensor del Pueblo Andaluz le preocupa el gran volumen de desahucios que se viene produciendo desde la crisis financiera de 2008, a la cual se ha añadido este 2020 la actual crisis económica derivada de la Covid-19.

Así, este año hemos recibido casi un centenar de quejas de personas que iban a ser desahuciadas por diferentes causas, aunque ciertamente hubo un alivio durante los meses del confinamiento domiciliario debido a la paralización de los plazos procesales y la suspensión extraordinaria de los desahucios derivados de contratos de arrendamiento de vivienda adoptada por el Real Decreto Ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se

adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente a la Covid-19.

Los lanzamientos y desahucios se recrudecen tras la suspensión durante la pandemia: los menores son los grandes afectados

No obstante, al finalizar el estado de alarma y volver a ponerse en marcha los procedimientos y lanzamientos que habían quedado paralizados y que no podían acogerse a la suspensión extraordinaria por no cumplir los requisitos para ello, muchas personas nos trasladaron su preocupación por los desahucios a los que se enfrentaban y las dificultades que estaban teniendo para acceder a una nueva vivienda.

Como Institución de defensa de los derechos humanos, debemos alertar del impacto en la salud física y mental que tienen los procedimientos de desahucio para las personas menores. Así nos lo transmiten las personas

que se dirigen al **Defensor del Menor de Andalucía**, normalmente las madres de familia, absolutamente desesperadas e impotentes ante la incertidumbre sobre cuándo se llevará a cabo y dónde podrán vivir tras la irremediable pérdida de su hogar, frente a unas administraciones públicas incapaces de aportar una solución eficaz a la acuciante necesidad de vivienda de tantas personas en nuestra Comunidad.

A este respecto, **no puede ignorar que la realidad es que no hay suficiente vivienda pública para atender las demandas de familias y sus menores a cargo que carecen de recursos para acceder a una vivienda en el mercado libre.**

En la cuestión concreta que nos ocupa, esto es, la ejecución de desahucios sin alternativa habitacional, los instrumentos y organismos del Derecho Internacional de Derechos Humanos han elaborado a lo largo de los años una asentada doctrina respecto a la ejecución de desahucios sin alternativa habitacional. Por su importancia, debemos citar la doctrina del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales de Naciones Unidas (en adelante Comité DESC). Aunque las decisiones de este comité -así como de algunos organismos internacionales que han respaldado su interpretación del derecho a la vivienda- no tienen carácter vinculante, de acuerdo con el citado artículo 10.2 de la Constitución y dado que el

cumplimiento de buena fe de un Tratado por un Estado firmante debe obligarle a no apartarse de la doctrina de su Comité sin una justificación razonable, el derecho a la vivienda se habrá de interpretar de conformidad con la citada doctrina.

En este sentido se han pronunciado también los máximos órganos jurisdiccionales españoles en los últimos años. Así, a finales de 2020 el Tribunal Supremo, en la Sentencia nº 1581/2020, de 23 de noviembre de 2020, de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, ha confirmado la doctrina sentada en la Sentencia de 23 de noviembre de 2017 y da un paso más respecto al alcance de la ponderación de todos los derechos e intereses concurrentes en un determinado caso que debe realizar el órgano judicial, singularmente en aquellos supuestos en que la vivienda es ocupada ilegalmente por personas especialmente vulnerables, como es el caso de las familias en las que hay personas menores de edad.

Entiende el Tribunal Supremo que un juez no puede paralizar indefinidamente un desalojo forzoso que trae causa de un acto administrativo firme ya que perjudicaría tanto a los propietarios particulares como, en su caso, a los legítimos poseedores de las viviendas ocupadas y, muy especialmente, a los intereses de aquellas otras personas que, encontrándose también en situación de vulnerabilidad, optan por solicitar la adjudicación de esas viviendas por las vías establecidas. Ahora bien, **el juez debe comprobar que la Administración adopta realmente las medidas de protección suficientes para no dejar desamparadas a las personas especialmente vulnerables que vayan a ser desahuciadas, especialmente con casos de menores de edad.**

Esta necesidad de ponderación de todos los derechos e intereses concurrentes está también presente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (por ejemplo en la STC 188/2013, de 4 de noviembre, y STC 32/2019, de 28 de febrero).

A la doctrina y jurisprudencia nacional e internacional con relación a las circunstancias en que son admisibles los desahucios, debemos añadir la legislación española existente a este respecto y, en particular, la emanada en un

Existen protocolos para evitar situaciones especiales que deben extremarse en los procedimientos judiciales

año marcado por la declaración del estado de alarma y sus posteriores prórrogas para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2.

Así, a lo largo de 2020 el Gobierno de España ha ido adoptando una serie de medidas para, entre otros fines, aliviar la situación de muchos hogares cuyo derecho a la vivienda se encuentra en serio peligro.

Así, podemos citar las medidas introducidas a través del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al Covid-19, y en particular, la introducción de un periodo de suspensión del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos cuando afecten a personas arrendatarias vulnerables sin alternativa habitacional como consecuencia de los efectos de la expansión del Covid-19, hasta el 2 de octubre, posteriormente prorrogado a enero de 2021.

Más recientemente, el Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes, ha prorrogado y modificado algunas medidas para evitar desahucios de personas vulnerables, completando así algunas lagunas en la protección de las personas más vulnerables de las que ya alertamos en el Informe Extraordinario **“Derechos de la ciudadanía durante la COVID-19. Primera ola de la pandemia”**.

Con la última reforma de 2020, además de establecer una nueva prórroga de la suspensión de los desahucios de personas vulnerables que no tengan alternativa habitacional, que pasa de finalizar en enero de 2021 a estar vigente hasta el 9 de mayo de 2021, se matizan los requisitos para acceder a dicha suspensión y se crea un nuevo supuesto de paralización de desahucios en caso de vivienda habitadas sin contrato de alquiler.

Sin embargo, desde el 2 de octubre al 22 de diciembre ha habido un periodo en el que no ha habido ninguna suspensión a la que acogerse ni siquiera en caso de desahucios derivados de contratos de arrendamiento de vivienda sujetos a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos (LAU).

En todo caso, tanto si es de aplicación la suspensión de los desahucios en un caso concreto como si no lo es, la doctrina y jurisprudencia nacional

e internacional dispone que cuando hay personas en situación de vulnerabilidad no debe llevarse a cabo el lanzamiento de la vivienda sin que se disponga de una alternativa habitacional, como hemos expuesto anteriormente.

En estas quejas, que en definitiva evidencian una necesidad de acceder a una vivienda digna y adecuada, nuestras actuaciones siempre van dirigidas tanto a las delegaciones municipales de vivienda como de servicios sociales de los ayuntamientos afectados, dado el alto componente de índole social que se pone de manifiesto con la expresada necesidad de vivienda de las familias con menores a cargo que se dirigen a nosotros.

En ocasiones cerramos estos expedientes por haberse solucionado dicha necesidad o en trances de estarlo, con la adjudicación de una vivienda pública en régimen de alquiler social o la concesión de ayudas económicas para el alquiler de una nueva vivienda, o por el alojamiento temporal y transitorio en recursos públicos de urgencia o emergencia, tratándose normalmente de viviendas compartidas por más de una unidad familiar.

En otros casos damos por concluidas nuestras actuaciones al no apreciar irregularidad alguna en la actuación de la administración una vez nos envían los informes con las ayudas y recursos públicos ofrecidos u otorgados.

Los servicios municipales son estratégicos para activar las medidas de protección de estas familias ante los desahucios

Veamos algunos ejemplos de todas estas problemáticas. Así en la [queja 20/5826](#) la persona interesada nos trasladaba su preocupación por el lanzamiento de su vivienda, señalado para el 25 de septiembre de 2020. Sus recursos económicos se limitaban a 430€ de subsidio de desempleo y 103€ de una prestación, con los que vivían ella y su hija menor. Los servicios sociales habían efectuado un informe de exclusión social y estaba inscrita en el Registro municipal de demandantes de vivienda del municipio. Residía en ella desde hacía unos tres años, pero al poco de instalarse detectó una presencia excesiva de cucarachas. Ante la falta de adopción de las medidas necesarias para la erradicación por parte de la propiedad, dejó de abonar el alquiler, razón por la que se instó el procedimiento judicial.

Por los servicios del Ayuntamiento de San Fernando se fumigó la vivienda en tres ocasiones en mes y medio, sin solventarse el problema, pues al parecer se debía a defectos constructivos. Decía que por parte de la Concejalía de Asuntos Sociales se habían ofrecido a negociar con la propiedad, propuesta que aceptó, si bien indicando que las condiciones de la vivienda no eran adecuadas para vivir en ella.

Admitida la queja a trámite y solicitado informe al Ayuntamiento de San Fernando, en la respuesta recibida se detallaban las actuaciones llevadas a cabo por los servicios sociales, activando las ayudas y recursos disponibles ante la situación de vulnerabilidad social. Por lo que a la necesidad de vivienda se refería, se nos trasladó que se reiteró la ayuda de acceso a una nueva vivienda recogida en el programa municipal de urgencia y emergencia social. En fecha 14 de octubre de 2020 presentó instancia solicitando ayuda económica para acceso a una vivienda de alquiler, se emitió informe favorable para formalizar el contrato de arrendamiento, y se le concedió por Decreto de la Delegación General del Área de Desarrollo Social la cantidad de 1.000 euros para alquilar una vivienda, firmando el correspondiente contrato de arrendamiento.

Con este contrato en vigor, se gestionó la ayuda de alquiler establecida en la Orden de 1 de septiembre de 2020, por la que se convocan ayudas, en concurrencia no competitiva, a las víctimas de violencia de género, personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables, y a las Administraciones públicas, empresas públicas y entidades sin ánimo de lucro, que faciliten una solución habitacional a dichas personas, de la Junta de Andalucía.

También en la [queja 20/0490](#), la interesada nos exponía que residía con sus dos hijos menores en la vivienda que había entregado en dación en pago a una entidad financiera. Tenía una deuda pendiente por el alquiler social suscrito con la misma que ascendía a unos 1.000 euros, por la cual se había instado el desahucio, previsto para el mes de marzo de 2020. Sus únicos ingresos en ese momento eran la ayuda por hijo a cargo que recibía cada seis meses. Los servicios sociales comunitarios habían emitido un informe de familia en riesgo de vulnerabilidad y exclusión social y estaba pendiente de la concesión de una ayuda de emergencia para poder hacer frente a la deuda, pero no le aseguraban que pudieran abonársela antes del juicio, por lo que estaba desesperada.

Ante esta situación, realizamos diversas gestiones ante la entidad bancaria implicada, el Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla y la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda (OMDV). En la última información recabada de la entidad se nos indicaba que la OMDV les había confirmado que la usuaria ya había recepcionado la ayuda de alquiler solicitada por el importe de la deuda morosa pendiente, por lo que cuando aportase justificante de ingreso, se informaría a la propiedad a fin de que se paralizasen las actuaciones judiciales. Finalmente, la entidad propietaria de la vivienda confirmó estos extremos.

En consecuencia, habiendo existido una adecuada coordinación entre los servicios sociales comunitarios, la OMDV, la letrada de la persona reclamante y la propiedad de la vivienda (la entidad bancaria), a fin de solucionar el problema planteado, procedimos a dar por concluidas nuestras actuaciones.

Del mismo modo, en la [queja 20/1980](#), la interesada exponía que tenía tres hijos e hijas menores, la pequeña con discapacidad del 39%, dedicándose ella en exclusiva a su cuidado y refería que próximamente podría empezar a percibir la Prestación Económica para Cuidados en el Entorno Familiar de la Ley de Dependencia. Su pareja se encontraba desempleado y vivían de lo que ganaba recogiendo y vendiendo chatarra.

En 2019 se enfrentaron a un procedimiento judicial por ocupación en precario de una vivienda de una entidad bancaria. El lanzamiento se paralizó y pudieron alquilar una vivienda con una ayuda de alquiler de los servicios sociales, pero la ayuda ya había finalizado y la última mensualidad que pudo abonar fue la de febrero. Durante el confinamiento no tuvieron ingresos de ningún tipo y tampoco cumplían los requisitos para acceder a las ayudas aprobadas por el Gobierno y la Junta de Andalucía por la COVID-19. Solicitó la Renta Mínima de Inserción Social (RMISA) en diciembre y estaba a la espera. Llevaron el caso desde la Oficina Municipal por el Derecho a la Vivienda (OMDV).

Solicitada información a la OMDV, se nos indicó que se abrió expediente en abril de 2019 y se les informó de la necesidad de inscripción en el registro de demandantes de viviendas protegidas, que tenían que pedir abogado de oficio, y que tenían que completar la documentación necesaria para tramitar su expediente. Aunque no habían llegado a presentarla, continuaron tramitando el expediente y mediaron con el banco, que

denegó la regularización en la vivienda. Una vez se produjo la suspensión del lanzamiento, su trabajadora social se puso a trabajar con ellos para que encontraran alternativa habitacional.

En febrero de 2020 recibieron de los servicios sociales informe de excepcionalidad para la asignación de una vivienda por vía de urgencia, quedando pendiente de baremación cuando se decretó el Estado de Alarma. Tras nuestra intervención, contactaron con la interesada y recabaron los datos necesarios para proceder a la baremación de su caso sin visita domiciliaria atendiendo a la situación de excepcionalidad. Sin embargo, estimaban que, dada la puntuación obtenida, era poco probable que se le pudiera adjudicar vivienda a corto plazo.

Tras esta información, nos dirigimos a la Delegación del Área de Bienestar Social y Empleo del Ayuntamiento de Sevilla solicitando informe relativo a la posibilidad de concederles una nueva ayuda al alquiler, en tanto comenzaran a percibir las prestaciones que tenían en trámite, a fin de evitar un nuevo procedimiento judicial de desahucio tras haberse enfrentado ya a uno hacía menos de un año.

En la respuesta recibida se nos indicó que constaban intervenciones en el ámbito laboral, económico y de vivienda, así como ayudas económicas para la cobertura de necesidades básicas. Recientemente se les había estado atendiendo en demandas relacionadas con la alimentación durante el Estado de Alarma. En mayo se aprobó la Ayuda Económica Familiar, por una cuantía de 336 € mensuales para la atención de necesidades básicas. En junio se valoró que reunían los requisitos para solicitar cambio de modalidad de RMISA por la vía de emergencia social y se procedió a su tramitación. También se tramitó ayuda económica en concepto de alquiler, que se encontraba en tramitación.

En atención a la información facilitada, se observaba que por parte de los servicios sociales comunitarios se había prestado una atención y ayuda adecuadas dentro de sus competencias y, en consecuencia, dimos por concluidas nuestras actuaciones aconsejando a la familia que no dejara de colaborar con los servicios sociales comunitarios para que pudieran ofrecerle la ayuda y orientación adecuada a sus necesidades.

Asimismo en la [queja 20/0578](#), se ponen de manifiesto factores de vulnerabilidad añadidos como puede ser la discapacidad de uno de los progenitores y la necesidad adicional de que la vivienda a la que pueda

acceder la familia esté adaptada. Así, la interesada manifestaba que tenía tres hijos, dos de ellos menores de edad. En 2017 su marido sufrió una agresión y quedó en silla de ruedas y con un 67% de discapacidad. Debido a esta situación su marido dejó de trabajar y cobraba una pensión no contributiva, por lo que no podían pagar un alquiler.

Estaban inscritos como demandantes de vivienda protegida desde el 2016 y en el 2017 comunicaron la situación en la que se encontraba su marido para que la vivienda pudiera ser adaptada. En junio de 2018 tuvieron que abandonar la que ocupaban y desde entonces vivían en un alojamiento temporal para familias en situación de riesgo por pérdida de vivienda. En junio de 2019 les ofrecieron un alquiler social pero al ser un cuarto piso sin ascensor les indicaron que había sido un error y que les llamarían para ofrecerles una vivienda adaptada.

El desahucio suele descubrir graves carencias sociales en las familias que han permanecido al margen de los sistemas de protección

Sin embargo no habían recibido otra propuesta y les habían indicado que tenían que abandonar el alojamiento antes del 7 de febrero y estaban desesperados. Admitida la queja y solicitados los informes pertinentes a Ayuntamiento, se nos dio cuenta de las intervenciones realizadas por los servicios sociales con la familia, en cuanto a orientación, tramitación de prestaciones y ayudas económica, formación orientada a la inserción laboral, asesoramiento ante la inminente pérdida de la vivienda habitual, derivación a la Oficina Municipal de Derecho de la Vivienda y coordinación con dicho Servicio y emisión de informe de Excepcionalidad de Vivienda.

No obstante lo anterior, se nos indicaba que habían percibido 11.000 euros en concepto de atrasos de la Pensión No Contributiva de Invalidez, por lo que ante el cambio de su situación económica, la cual junto con la pérdida de la vivienda habitual dio lugar al alojamiento de urgencia, se había comenzado a trabajar con la usuaria y la familia la posibilidad de la búsqueda de una vivienda de alquiler para normalizar su situación. La intervención técnica se encontraba abierta y activa, permanecían en el alojamiento de urgencia a la espera de que facilitasen una propuesta de alquiler, habiéndose derivado a un programa para ayudarles en la búsqueda de una vivienda de alquiler.

Como podía observarse, por parte de la administración municipal se había activado el protocolo para los casos de emergencia habitacional y se habían llevado a cabo todas las actuaciones necesarias en aras a promover el derecho a la vivienda de la familia y dado que en ese momento disponían de recursos económicos, esperábamos que con la ayuda del programa aludido pudieran acceder a una vivienda en alquiler acorde a sus necesidades.

Finalmente, para concluir el relato de varias quejas que ejemplifican muy bien la problemática expuesta en este apartado, en la [queja 20/4308](#), la compareciente exponía que con sus tres hijos de 14 meses, 6 y 10 años de edad vivía de alquiler desde hacía seis años y el propietario le había instado a que abandonara la vivienda, no disponiendo de recursos económicos para trasladarse a otro domicilio. Además, nos decía que:

“A primeros de mayo se inundó la casa donde vivo con los tres niños, uno de ellos con asma no controlada y que le va bastante mal vivir aquí. Hay carcoma debido a la inundación, muchas cucarachas y le cambian el tratamiento debido a sus informes médicos, se me agotan los tiempos de todo, voy a peor y no veo luz ni salida por ningún sitio, me encuentro en situación de vulnerabilidad y así lo hace constar los servicios sociales de Barbate. Tengo solicitud de la vivienda y el Ayuntamiento de Barbate me da negativa a una vivienda, no me quedan ningunas fuerzas de seguir luchando debido a tanta negativa de todo y con ello su tardanza. Le adjunto fotos de la inundación donde todo el mobiliario hay que tirarlo por el bien del mobiliario y el asma y alergia a ácaros de uno de los niños, pero si se tira el mobiliario solo tengo el techo que dentro de poco también perderé por una denuncia del propietario”.

Admitida la queja a trámite solicitamos informe al Ayuntamiento de Barbate, de cuya respuesta se desprendía que la familia se encontraba en situación de vulnerabilidad social por concurrir en ella varios indicadores sociales, económicos y familiares, pero que, según afirmaba, aún no había sido informada formalmente de ningún procedimiento de desahucio por impago del alquiler. Se le estaba facilitando la ayuda necesaria para que pudiera cubrir sus necesidades básicas, pudiendo de ese modo afrontar el pago de las rentas del alquiler de su vivienda actual.

En cuanto al asunto concreto de la inundación, ese problema ya fue resuelto, en parte, gracias a la mediación de los servicios sociales. Se

nos informó de la falta de disponibilidad de vivienda en el municipio y del deterioro de las mismas, así como de la voluntad de la corporación de no desatender este grave problema de vivienda, lo que se traducía en toda una actividad que se venía desplegando no sólo con la creación del Registro de Demandantes de Vivienda Protegida, sino también con otras actuaciones paralelas como la constitución y puesta en marcha del Consejo Municipal de Vivienda, como órgano colegiado de participación del Ayuntamiento, de carácter consultivo, informativo, de asesoramiento y propuesta, para la promoción de iniciativas relativas a la vivienda.

También nos trasladaron la contratación estable de personal cualificado para el desarrollo del Plan Local de Intervención en Zonas Desfavorecidas, en el seno de la Estrategia Regional Andaluza para la Cohesión y la Inclusión Social, siendo uno de sus ejes principales la Mejora del Hábitat y la Convivencia, constituyéndose también una Mesa sectorial de Vivienda. Y la puesta en funcionamiento y desarrollo del Plan Municipal del Suelo y Vivienda del Municipio, como documento de análisis, diagnóstico y propuesta de actuaciones en materia de política de vivienda municipal.

Debemos situar entre los más afectados a los menores frente al impacto de la ausencia de una vivienda digna

Aunque resultaba muy difícil la adjudicación a corto plazo de viviendas de alquiler social, encontrándose con un gran número de demandantes de vivienda en situación o riesgo de exclusión social en mayor o menor medida que la interesada, el proceso de formulación y desarrollo del Plan iba acompañado de planes de participación y de colaboración que posibilitaba la intervención de otros actores implicados, estableciendo la previsión de cauces de colaboración con las distintas administraciones con competencias en materia de vivienda, con lo que se contribuiría a disminuir la carencia de viviendas en el municipio.

La familia venía siendo beneficiaria de toda la atención que su situación requería, por lo que al estar inscrita en el Registro de Demandantes de Vivienda, podría ser beneficiaria no solo de cualquier otra medida que mejorase su situación habitacional, sino que además le serían aplicables, según su caso, las excepciones previstas en el Reglamento de Viviendas

protegidas de Andalucía, o cualquier otra en la medida que resultara posible.

3.1.2.4 Derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado

En materia de medioambiente un tipo de queja frecuente es la que denuncia las **molestias por ruidos padecidas en el hogar familiar y procedentes de establecimientos hosteleros, de instalaciones deportivas o de prácticas incívicas como el botellón**. Unas molestias que se agravan cuando en el hogar residen personas menores sobre las que inciden estos ruidos de forma especialmente grave.

En todos estos supuestos existe una normativa muy precisa que regula estas actividades y establece condiciones en su ejercicio, incluyendo límites a los ruidos que pueden emitirse. También estipula claramente esta normativa cual es la autoridad competente para vigilar controlar y, en su caso, sancionar, el cumplimiento de estas regulaciones.

Es por ello, que las quejas recibidas en relación con las molestias derivadas de estas actividades son objeto de una tramitación estandarizada por parte de esta Institución que incluye la supervisión de la gestión realizada por las Administraciones competentes ante las denuncias y reclamaciones presentadas por particulares.

El año 2020 ha sido un año ciertamente atípico en relación a este tipo de quejas, ya que las medidas adoptadas para combatir la pandemia

han supuesto un recorte muy significativo de estas actividades al limitarse la apertura de establecimientos hosteleros, ordenarse el cierre de gimnasios y equipamientos deportivos públicos e incluso prohibir o limitar las actividades sociales en espacios públicos, persiguiéndose con especial ahínco las reuniones de personas para prácticas como el *botellón*. Todo ello se ha traducido en un drástico recorte en el número de quejas recibidas por estas actividades molestas.

Lo que no quiere decir que no se haya tramitado ninguna queja, ya que algunas se recibieron antes o después del estado de alarma.

*El
confinamiento
ha disparado
los problemas
de convivencia
vecinal y los
impactos hacia
los niños y niñas*

Un ejemplo de estas quejas y estas actuaciones de supervisión lo encontramos en la queja 20/1024 en la que una comunidad de propietarios denunciaba las molestias y ruidos procedentes de una plaza aledaña donde se reunían numerosas personas que ponían música a elevado volumen e incluso utilizaban un altavoz, lo que impedía a los vecinos el descanso y la tranquilidad en sus hogares, afectando especialmente a los menores de edad, que se veían impedidos de realizar con normalidad sus actividades cotidianas o atender su obligaciones educativas.

Nuestra actuación se ha dirigido a comprobar que el Ayuntamiento adoptaba las medidas oportunas para controlar estas actividades y poner límite a las molestias generadas.

En la queja 20/1656 el origen de las molestias era un restaurante situado en los bajos de una vivienda en la que residía un menor de 8 meses. El restaurante no estaba al parecer debidamente insonorizado y los ruidos que se generaban en el mismo se transmitían directamente a la vivienda provocando tales molestias que uno de sus moradores estaba bajo medicación para poder soportarlo.

Nuestras gestiones ante el Ayuntamiento prosiguen actualmente ya que los informes remitidos no nos atestiguan que se hayan adoptado todas las medidas necesarias para poner coto a estas actividades molestas.

En la queja 20/3164 los causantes de las molestias eran los clientes de la terraza de veladores de un bar situado en las proximidades de la vivienda del denunciante, que manifestaba las dificultades de sus hijos menores para poder conciliar el sueño y descansar las horas necesarias ante la prolongación de las molestias hasta altas horas de la noche.

En este supuesto hemos orientado al interesado para la presentación de las oportunas reclamaciones ante las autoridades municipales competentes.

Más compleja es la situación cuando las molestias y ruidos denunciados proceden, no de actividades reguladas, sino de **prácticas incívicas de vecinos** o colindantes, ya sea por poner la música o el televisor a elevado volumen; por dar gritos o golpes; por arrastre de muebles; por carreras o saltos; por practicar el bricolaje; o por la presencia de perros cuyos ladridos impiden el descanso.

Aunque muchos municipios cuentan con ordenanzas que regulan estas actividades y establecen posibles sanciones por su incumplimiento, la

mayoría de estas normas resultan de difícil aplicación práctica porque exigen previamente acreditar que los ruidos o molestias son “excesivos”, “inadmisibles”, “intolerables” o exceden de lo “socialmente permitido”, todos ellos conceptos jurídicos indeterminados, que exigen de una labor interpretativa por parte de la autoridad municipal no siempre fácil de realizar.

Se trata además de actividades molestas que por lo general no son continuadas, ni se repiten en horarios predeterminados que faciliten una medición acústica. A lo que hay que añadir que en muchos casos la molestia trae causa no sólo de los ruidos vecinales, sino que también influye la deficiente calidad del aislamiento de la vivienda, o el hecho de que la vivienda se encuentre en un lugar aislado donde no existen habitualmente otros ruidos como el procedente del tráfico, lo que incrementa la sensación de molestia aunque el nivel de ruido esté dentro de los límites tolerables según la vigente normativa.

En estos casos nuestra intervención resulta compleja y difícil de articular, ya que no es fácil supervisar una actuación administrativa que en ocasiones no se produce por resultar la misma claramente ineficaz para solucionar el problema. Esto nos lleva en bastantes ocasiones a derivar a la persona promotora de la queja a los cauces jurídicos privados, con especial referencia a las disposiciones contenidas en la legislación de propiedad horizontal respecto de las actividades molestas de vecinos.

Decíamos antes que el año 2020 había sido muy peculiar al disminuir considerablemente las quejas por ruidos y molestias generados por actividades de establecimientos, equipamientos públicos o prácticas sociales incívicas como el *botellón* como consecuencia de las medidas adoptadas para frenar la pandemia. Sin embargo, como contrapartida, **se ha producido un notorio incremento de las quejas por molestias generadas por vecinos**, especialmente durante los meses de confinamiento domiciliario obligado.

La causa de este aumento en el número de quejas por ruidos vecinales puede estar relacionada con el incremento del tiempo de permanencia de las personas en su domicilio, fuera de los horarios habituales, lo que unido a la drástica reducción del ruido ambiente derivado de la actividad laboral y especialmente del tráfico, posibilitó que se percibieran como molestas

unas actividades y ruidos que normalmente pasaban desapercibidos o eran tolerados.

Ejemplo de quejas recibidas por ruidos vecinales en las que se denunciaba expresamente la afección de los mismos a personas menores son las siguientes.

a) un padre de familia denunciaba la actitud incívica de un vecino que ponía música a elevado volumen a diferente horas del día y hasta altas horas de la madrugada, lo que afectaba especialmente a su hija menor de edad. Según nos decía *"tengo una hija de 4 años y ayer tuve que dormirla a las doce de la noche con la tele puesta"* (queja 20/2561).

b) denuncia las molestias generadas por unos vecinos en los siguiente términos: *"Llevamos 6 años viviendo en esta vivienda, y desde ese tiempo estamos soportando ruidos, golpes en el suelo, zapatazos, jaleos... y todo esto en horas de descanso, (...) subí en varias ocasiones para comunicárselo pero no sirvió de nada, y nos hemos aguantado, pero desde que nació mi hija ya no soporto que mi hija no pueda dormir (...), no sabemos ya que hacer, y tengo la cuna de mi hija justo debajo de su habitación donde todas las mañanas se pone a dar golpes, arrastrar muebles, zapatazos, abrir la ventana con golpes, y mi hija se asusta y se despierta llorando"* (queja 20/3532).

c) una madre nos denunciaba las molestias provocadas por un vecino, al que describía como agresivo y violento, que entre otras cosas, daba continuos golpes y ponía la música a elevado volumen a cualquier hora del día o la noche. Todas sus gestiones y denuncias ante la policía o la comunidad de propietarios habían resultado infructuosas. Nos describía su situación con la siguientes palabras: *"Tenemos una hija pequeña de 11 meses que se despierta constantemente con los golpes, y pasa el día muy nerviosa indudablemente por la situación que vivimos. Yo he acudido a un psicólogo para ayudarme a gestionar el estrés tan grande que vivimos, y el miedo a las represalias. No sabemos que es capaz de hacernos. (...) La situación en mi casa es insostenible, no podemos prácticamente descansar, vivimos en alerta continua soportando música, golpes, vibraciones de toda la casa, insultos y gritos a diario. Necesitamos que esto acabe ya, con la máxima urgencia"* (queja 20/8309).

En todas estas quejas nuestra actuación ha ido dirigida a informar sobre los cauces posibles para solucionar el problema, explicando las limitaciones y dificultades que ello comporta.

3.1.2.5 Derecho a la protección en el seno familiar

a) Conflictos en el seno de la familia

La dinámica de las relaciones de familia hace que surjan discrepancias entre sus miembros, en ocasiones muy enconadas, que son fuente de conflictos cuyos efectos negativos repercuten también en los menores que la integran.

El supuesto más extremo es el que provoca la ruptura de relación entre los progenitores, produciéndose dicha ruptura en más ocasiones de las deseables sin acuerdo entre ellos y sin consensuar la relación que en adelante deben tener con los hijos que comparten. Es por ello que, en ausencia de la posibilidad de llegar a un acuerdo razonable, deben dirimir sus diferencias en un juzgado, lo cual a su vez provoca una dinámica de procedimientos judiciales para el reconocimiento de distintos derechos y su ejecución, los más frecuentes referidos a la guarda y custodia de los menores, pensión alimenticia, y régimen de visitas para el progenitor no custodio y resto de familiares.

En este contexto las personas afectadas por esta problemática se dirigen a nosotros en solicitud de ayuda para solventar su situación. En ocasiones se nos solicita que intervengamos en apoyo de la pretensión que vienen sosteniendo en el juzgado, argumentando que el otro progenitor no cuida bien a los hijos, que no satisface sus necesidades afectivas o que no le presta ayuda en los estudios, por lo cual el juzgado debería modificar su decisión sobre régimen de guarda y custodia y/o visitas, tal como se expone, entre otras, en las queja 20/1287; queja 20/1312; queja 20/1390; queja 20/1743; queja 20/1876; y queja 20/3136.

En otras ocasiones la queja contiene una discrepancia de los progenitores sobre el sometimiento del menor a terapia psicológica (quejas 20/611, 20/1653); sobre el concreto colegio en que ha de estar matriculado el hijo (queja 20/1493); sobre el cambio de domicilio realizado de forma unilateral por el progenitor que ostenta la custodia (queja 20/1547, queja 20/1281); por desatender el pago de la pensión de alimentos (queja 20/1580); sin que falten tampoco quejas relativas a procedimientos incoados por violencia de género y cómo estos afectan a la efectividad del derecho de visitas a los hijos (singular 20/5247; queja 20/4278; queja 20/4451).

Todas estas quejas coinciden en tratarse de litigios de derecho privado, sustanciados entre particulares y sin intervención de la administración pública, los cuales en su mayoría han sido planteados ante un juzgado, cuya tramitación se encuentra en curso. Por este motivo, a salvo de que pudiéramos apreciar la existencia de una demora desproporcionada en la intervención del órgano judicial, en cuyo caso solicitaríamos la colaboración de la fiscalía, hemos de limitarnos a asesorar a los interesados sobre las vías legales de que disponen para la defensa de su pretensión.

Es urgente propiciar medidas alternativas para abordar los conflictos familiares que arrastran a los menores a situaciones muy dañinas

En este punto, solemos hacer hincapié en las bondades de la mediación familiar, por tratarse de un procedimiento en el que las partes en conflicto tienen especial protagonismo, pudiendo expresar de forma recíproca opiniones y inquietudes que difícilmente podrían trasladar ante un órgano judicial. El concurso de profesionales de la mediación familiar, con el empleo de las técnicas y habilidades que son inherentes, ofrece la posibilidad a las partes en conflicto de alcanzar acuerdos de convivencia que a la postre resultan mucho más sólidos que las soluciones que pudiera ofrecer una resolución judicial, cuyo cumplimiento en el día a día, a falta de acuerdo, hacen que se hayan de repetir hasta el hartazgo las comparecencias en sede judicial.

b) Puntos de Encuentros Familiar

En supuestos conflictivos de ruptura de la relación de pareja, los servicios que proporcionan los puntos de encuentro familiar permiten a los juzgados de familia disponer de un entorno estable donde progenitores y familiares puedan hacer efectivo su derecho a relacionarse con el menor, con o sin supervisión profesional, o bien donde efectuar las entregas y recogidas de éste sin necesidad de contacto con el otro progenitor, evitando de este modo conflictos indeseados.

Hemos de comenzar el relato de la quejas alusivas al servicio de punto de encuentro familiar (PEF) con una reseña a la queja [Queja 20/2139](#) que

incoamos, de oficio, estando vigente el estado de alarma por la pandemia Covid19, al tener conocimiento de la decisión adoptada de cierre de los PEF y consecuente suspensión de sus actividades.

A tal efecto, nos dirigimos a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, solicitando la información necesaria. En concreto nos interesaba conocer los criterios tomados en consideración para acordar dicha suspensión de actividades así como las medidas a adoptar en el supuesto de que se acordase por el Gobierno de la Nación una nueva prórroga del estado de alarma. Por otro lado, le solicitamos información sobre las medidas, disposiciones o acuerdos que se pudieran establecer para la prestación de los mencionados servicios en los supuestos de existencia de violencia de género, en orden a dar cumplimiento a las medidas fijadas por la autoridad judicial.

En respuesta a nuestra petición la Viceconsejería efectuó un relato detallado de las disposiciones acordadas en el marco de la declaración del estado de alarma, ya sea a nivel estatal o autonómico, haciendo especial alusión a las disposiciones que permitieron recuperar estos servicios señalando que gracias a una Orden de la Consejería de Salud y Familias, de fecha 14 de mayo de 2020, se procedió a la reapertura de las sedes de los PEF para las intervenciones de entregas y recogidas semanales con pernocta y sin pernocta; posteriormente mediante Orden de la misma consejería, de fecha 15 de junio de 2020, los PEF de la Junta de Andalucía aumentaron sus prestaciones facilitando las visitas familiares en sus instalaciones, bien fueren estas tuteladas o no tuteladas.

Sugerimos mantener los servicios de PEF durante la pandemia. Creemos que es un servicio esencial en muchos conflictos familiares

Estas intervenciones se realizaron, en todo caso, adaptando los horarios a las necesidades derivadas del cumplimiento de las medidas de sanidad e higiene que la organización del servicio requiriera y siempre que el cumplimiento de dichas medidas permitieran su realización.

Del estudio del contenido de dicho informe, deducimos básicamente que se equiparó el servicio prestado por

los PEF al conjunto de servicios complementarios de la Administración de Justicia, gestionados desde la Consejería competente y adjudicados

a entidades concertadas. Ello supuso aplicarle un tratamiento análogo a otro tipo de servicios que no fueron considerados de especial prioridad para garantizar su continuidad. Los efectos de esta decisión, más allá de algunas prestaciones complementarias ofrecidas por vía telemática o no presencial, nos fueron trasladados en distintas quejas y contactos que la ciudadanía y colectivos profesionales hicieron llegar a esta Institución desde entonces.

Así las cosas, a pesar de haber recuperado los PEF su actividad, recalcamos a la Consejería los perniciosos efectos que la suspensión de su funcionamiento había provocado en muchas personas, especialmente en las menores de edad, que son especialmente acreedoras de estos delicados servicios, los cuales son requeridos, no lo olvidemos, por la autoridad judicial.

Añadimos también que la repentina decisión de cierre de estos PEF trajo aparejada en algunos casos, la permanencia de la custodia del menor con el progenitor que la asumía en ese momento crítico y que se encontró, de manera insospechada, con la desaparición del servicio que garantizaba la suplencia en estas funciones de custodia. Recíprocamente, encontramos al progenitor que aguardaba acudir al Punto de Encuentro Familiar para ejercer su periodo de custodia y dicho servicio fue interrumpido de manera sobrevenida.

El cierre de los PEF también tuvo efectos en la controversia y litigio familiar de fondo, pudiendo acreditar este impacto a través de las variadas quejas recibidas a cargo de estos mismos progenitores, o sus familiares, que reclamaron con auténtica angustia la continuidad de los servicios de los PEF, o medidas alternativas, que permitieran acatar los relevos normalizados en los periodos de guarda y custodia de los menores afectados.

Pero, sobre todo, no nos resistimos a resaltar el significativo papel que este servicio desempeña en los casos de violencia de género, donde el contacto entre los progenitores resulta de imposible cumplimiento por la existencia de órdenes de alejamiento. Sobre este particular asunto, han sido varios los colectivos que han insistido ante esta Institución para hacernos partícipes de su malestar por la posible situación de indefensión en la que podrían encontrarse algunos menores que permanecían con el progenitor maltratador tras la declaración del estado de alarma, circunstancia que ha sido negada por la Consejería en su informe.

Hechas estas consideraciones, trasladamos a la Consejería nuestra discrepancia por el criterio empleado de considerar los servicios de PEF como no esenciales, cesando temporalmente su actividad, sin que tampoco se hubieran propuesto alternativas suficientes, lo cual, ante el temor de una hipotética evolución de los acontecimientos de la pandemia que lleve a motivar nuevas medidas de confinamiento motivó que solicitáramos de la Consejería un replanteamiento anticipado frente a estas medidas de cierre, a fin de que quedasen mejor garantizadas la continuidad de las funciones de los PEF ante eventualidades futuras derivadas de la evolución de la pandemia.

En lo que atañe al contenido de las quejas tramitadas durante el ejercicio hemos de aludir a un conjunto significativo de ellas que aluden a retrasos en el inicio de sus actuaciones (quejas 19/5147, 19/6194, 20/1395, 20/1601, 20/5564).

Otro lugar común de las quejas relativas a Puntos de Encuentro Familiar guarda relación con discrepancias con el modo de proceder de los profesionales (quejas 20/5505, 20/5987).

c) Familias numerosas

En relación con los expedientes administrativos en los que se tramita el reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa, esta institución viene tramitando desde 2010, y más específicamente en los últimos ejercicios, un conjunto significativo de quejas por la excesiva demora que acumulan estos procedimientos. Para la solución de esta problemática esta institución emitió en la queja 11/1170 una resolución con distintas Recomendaciones, cuyo cumplimiento efectivo seguíamos esperando.

Encontrándonos a la espera de la reglamentación que nos fue anunciada y que vendría a agilizar la tramitación de tales expedientes, unida a la previsión de incremento de efectivos de personal, esta institución siguió dando trámite a un importante volumen de quejas que coincidían en la excesiva demora con que se tramitaban los expedientes. Estas quejas, cuyo número durante 2019 ascendió a 228, procedían en su inmensa mayoría de las provincias de Sevilla y Málaga, y nos alertaban de que las citadas demoras lejos de minorarse tenían tendencia a incrementarse, llegando en los últimos tiempos a demoras medias superiores a los 7 meses,

provocando innumerables perjuicios a las familias afectadas al no poder beneficiarse de reducciones o exenciones fiscales, y otros incentivos o bonificaciones previstos tanto por las Administraciones Públicas como por empresas privadas. Es por ello que iniciamos, de oficio, la [queja 19/3310](#) en relación con esta problemática y solicitamos a la Secretaría General de Familias la emisión de un informe sobre los avances en la elaboración de la reglamentación que nos fue anunciada, así como también en relación con la adecuación de los medios personales y materiales en las provincias de Sevilla y Málaga para solventar el importante problema de demoras en la gestión de los expedientes para el reconocimiento o renovación de títulos de familia numerosa.

El informe que nos fue remitido vino a reconocer esta situación anómala, señalando a continuación las medidas que en esos momentos se estaban implementando para su solución:

Respecto de la elaboración de la reglamentación nos indicaron que con fecha 18 de junio de 2019 fue remitido a la Viceconsejería de Salud y Familias el borrador del Proyecto de decreto por el que se regulará el procedimiento de expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa en Andalucía, con el que se espera agilizar estos procedimientos no solo documentalmente sino también en lo que respecta a las herramientas de modernización de la Comunidad Autónoma.

En este sentido, en colaboración con la Dirección General de Política Digital, se destaca que en la Carpeta Ciudadana de Andalucía se incluye el procedimiento de reconocimiento de Familia Numerosa, con la posibilidad de descargar el certificado correspondiente; así como de justificar esta condición mediante dispositivos móviles con un código QR como carné de familia numerosa, facilitando así cualquier tipo de acceso a servicios.

En lo que respecta a los elevados retrasos que acumulan los expedientes en las provincias de Sevilla y Málaga, nos indican que tales retrasos se mantienen por tratarse de las Delegaciones Territoriales que soportan una mayor carga de trabajo. Se indica que en dichas delegaciones es precaria la disponibilidad de recursos humanos en materia de familias, y que esta carencia se viene arrastrando desde hace años; de ahí que en las gestiones que se vienen realizando para la implementación de una estructura de personal acorde a las nuevas competencias en materia de

familias, asignadas a la Consejería de Salud y Familias, se haya planteado la necesidad de mejorar las Relaciones de Puestos de Trabajo.

Persisten grandes retrasos en la expedición de los títulos de familia numerosa

Precisa el informe recibido que, no obstante, sí se había abordado un planteamiento radical; dado que se observaban demoras en casi todas las Delegaciones Territoriales y al objeto de desbloquear la situación a la que se había llegado y poder dar respuesta a las familias. En el Consejo de Gobierno, de fecha 11 de junio de 2019, se aprobó un Plan de choque para la incorporación eventual de 24 personas para toda Andalucía, durante 6 meses, con destino

en las distintas Delegaciones Territoriales de Salud y Familias. Y más concretamente, para Sevilla y Málaga (entre ambas alcanzan unos 7.000 expedientes de demora) estaba previsto el refuerzo de 7 personas en cada una de ellas, tanto de personal técnico como administrativo.

Tras valorar esta información, esta Defensoría permaneció a la expectativa de que las medidas adoptadas fueran arrojando resultados positivos, resultando previsible una minoración del número de familias en lista de espera y de los tiempos medios de resolución. Lamentablemente, en febrero de 2020 el acuciante problema de los retrasos lejos de minorarse había empeorado, encontrándonos con quejas nuevas, recibidas al inicio de 2020, en que se hacía referencia a solicitudes sin respuesta con más de 9 meses de espera. E incluso recibíamos quejas de otras provincias (Cádiz, Granada) con demoras inferiores pero que superan el plazo máximo de 3 meses establecido en la normativa.

Una vez relatadas las incidencias acaecidas en la tramitación de este expediente, hubimos de formalizar un Recordatorio de Deberes Legales a la Secretaría General de Familias, en el que contrastamos tales irregularidades con las previsiones establecidas en la Constitución, que 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, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A lo expuesto recordamos 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.

También remarcamos la obligatoriedad del cumplimiento de términos y plazos establecida en el artículo 29 de la Ley 39/2015, que vincula a las autoridades y al personal al servicio de las Administraciones Públicas competentes para la tramitación de los asuntos.

Y en relación a la normativa específica sobre familias numerosas aludimos a lo establecido en los artículos 2.4 y 3.3 del Real Decreto 1621/2005, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas: Conforme al primero de estos preceptos (artículo 2.4) corresponde a las Comunidades Autónomas establecer el procedimiento administrativo para la solicitud y expedición del título, así como para su renovación. Por su parte, el artículo 3.3 atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para desarrollar el procedimiento administrativo para renovar, modificar o dejar sin efecto el título de familia numerosa, incluyendo la determinación de los documentos que deberán acompañarse para acreditar que se mantienen, en su caso, todas las condiciones establecidas en la Ley.

En ausencia de esta reglamentación procedimental específica resultaba de aplicación lo establecido con carácter general en la antes citada Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, y en concreto su artículo 21.3 que determina que cuando las normas reguladoras de los procedimientos no fijen el plazo máximo, éste será de tres meses, que se empezará a contar desde la fecha en que presentó la solicitud.

A este respecto remarcamos las previsiones establecidas en el Estatuto de Autonomía para Andalucía, que en su artículo 17 establece la obligación de garantizar la protección social, jurídica y económica de la familia, asignando el artículo 61 a la Comunidad Autónoma la competencia

exclusiva de promoción de las familias y de la infancia, que, en todo caso, incluye las medidas de protección social y su ejecución.

En respuesta a nuestro Recordatorio de Deberes Legales la Secretaría General de Familias nos remitió un informe, en el que tras reconocer la existencia de una elevada demora en la gestión de los expedientes de reconocimiento, renovación o modificación de títulos de familia numerosa, especialmente en las provincias de Sevilla y Málaga, nos informó de las actuaciones desarrolladas en los últimos tiempos para su solución que se resumen en lo siguiente:

1.- Se ha aprobado el nuevo Reglamento, aplicable a Andalucía, que vendrá a agilizar y simplificar los trámites en los procedimientos de reconocimiento, modificación o renovación de títulos de familia numerosa. Dicho reglamento (Decreto 172/2020, de 13 de octubre, cuya entrada en vigor será el próximo 23 de enero de 2021) impulsa el uso de medios electrónicos en la tramitación y pone a disposición de las personas interesadas el acceso a la Carpeta Ciudadana, para evitar cargas administrativas accesorias y racionalizar la gestión.

Destaca también (artículo 9.4 del citado Decreto 172/2020) que el plazo máximo que se ha establecido para resolver y notificar las solicitudes de expedición, renovación o modificación del título de familia numerosa será de tres meses contados desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el Registro Eléctrico Único de la Administración u Organismo competente para su tramitación. Transcurrido dicho plazo la solicitud se entenderá estimada (silencio administrativo estimatorio), de acuerdo con lo establecido en el artículo 24.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

2.- Se han habilitado nuevos efectivos de personal que refuercen las plantillas de las provincias más afectadas (se encuentra también en trámite una reforma estructural de la Relación de Puestos de Trabajo).

3.- Se han mantenido contactos con las universidades de Andalucía para que alarguen el plazo de presentación de los justificantes de los títulos de familia numerosa más allá del plazo reglamentariamente establecido, teniendo en consideración para ello el problema de gestión existente en las provincias que acumulan mayor demora.

Veamos algunos ejemplos. En la queja 19/6946 el interesado nos dice que tras haber superado uno de sus hijos la edad máxima para estar incluido en el título de familia numerosa, dicho título ha sido rebajado de categoría por la Junta de Andalucía, pasando de la categoría especial a la categoría general. Por estar disconforme con esta decisión presentó ante la Delegación Territorial de Salud y Familias de Sevilla, una solicitud para que al resto de sus hijos se les mantuviese la categoría especial en su título de familia numerosa, sin que hasta la fecha haya tenido respuesta a dicha solicitud.

Al dar trámite a la queja hubimos de instar a la aludida Delegación Territorial para que resolviera sin mayores dilaciones la solicitud de cambio de categoría del título de familia numerosa que presentó el interesado y cuya tramitación excedía el plazo de respuesta previsto en la normativa. De igual modo solicitamos que nos fuese remitido un informe comprensivo de los motivos por los que se acordó una rebaja en la categoría del título a los hermanos del excluido por razón de edad, en aparente contradicción con lo establecido en Ley 26/2015 de 28 Julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en cuya disposición final quinta se establecía que las familias numerosas podrían mantener el título hasta que el último de los hijos cumpliera los 21 años o los 26 años, en este último caso para el supuesto de estar realizando estudios orientados a acceder al mercado laboral.

También hemos de destacar la intervención que realizamos en la [\(queja 19/0980\)](#) en la que se dirigió al Defensor una persona quejándose de la resolución administrativa que dejaba sin efecto su título de familia numerosa, todo ello con el argumento de que no cumplió con el requisito de comunicar su sentencia de divorcio. A este respecto la interesada replicaba que acudió a su ayuntamiento para aportar una copia de la sentencia y que allí le comunicaron que no tenía que aportar nada más ya que ella junto con sus hijos seguían reuniendo los requisitos para disfrutar del título y éste no caducaba hasta 2020. Más adelante recibió una notificación de la Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)

Los retrasos de meses en una mera gestión ponen en duda la eficacia del sistema administrativo responsable para expedir los títulos de familias numerosas

suspendiéndole el abono anticipado de la deducción por familia numerosa, por lo que acude a pedir explicaciones a la Delegación Territorial de Salud y Familias. Allí le comunicaron que no tenían constancia de que ella hubiera notificado su divorcio y que por tanto, en aplicación de lo dispuesto en la legislación reguladora de las familias numerosas, debía iniciar de nuevo los trámites para obtener el título, teniendo que asumir los perjuicios que conlleva la pérdida de efectos de su título anterior.

En el supuesto que nos ocupa nos encontramos con que la sentencia de divorcio se emite estando en trámite el expediente conducente a la obtención del título de familia numerosa -el divorcio se produce incluso un mes antes de que se emitiera la resolución declarativa de la condición de familia numerosa-, lo cual, por constituir una infracción del ordenamiento jurídico (artículo 8.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas) conlleva un evidente vicio de anulabilidad del mencionado título de familia numerosa.

Y es que según lo establecido en el artículo 2.3, de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, se han de considerar de forma conjunta como ascendientes incluidos en un mismo título al padre y madre cuando exista entre ellos vínculo conyugal. En caso contrario, opera lo establecido en el artículo 2.1.c) de la misma Ley que determina que pueden disfrutar del título de familia numerosa el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica, aunque no vivan en el domicilio conyugal. Y esto último en relación con lo establecido en el artículo 3.3 de la mencionada Ley 40/2003 que determina que nadie podrá ser computado en dos unidades familiares al mismo tiempo.

Así pues, se produce una resolución no ajustada a derecho que reconoce un título de familia numerosa, siendo el motivo por el que no es ajustada a derecho la inclusión en el mismo de una persona que no reunía los requisitos para ello, pero las restantes sí. Es por ello que una vez que la Administración competente para su reconocimiento, renovación o revocación (Delegación Territorial de Salud y Familias) tuvo conocimiento de este hecho debió incoar, de oficio o a instancia de parte, un expediente para subsanar tales defectos y convalidar o convertir el acto administrativo por el que se reconoció dicho título, excluyendo del mismo a la persona

que no reunía los requisitos y preservando su validez para el resto de personas que desde el origen sí los reunían, pudiendo disfrutar de este modo de todas las ventajas sociales que le son inherentes, entre ellas las exenciones o deducciones fiscales establecidas en la legislación tributaria.

Para dicha finalidad la Administración competente ha de acudir a la técnica establecida en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la antes aludida Ley 39/2015, según los cuales la anulabilidad en parte de un acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquélla, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado. El órgano administrativo que anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, siendo así que los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Se da la circunstancia de que la interesada ha comunicado formalmente a la Delegación Territorial el vicio de anulabilidad de que adolecía su título de familia numerosa y ha solicitado su rectificación para que se subsanen los defectos del mismo que afectan a su validez y eficacia. En consecuencia esa Delegación Territorial ha de dar trámite a esta petición e incoar el correspondiente expediente que culminará con una resolución expresa y motivada sobre el contenido de lo solicitado (artículo 21.1 de la Ley 39/2015).

En virtud de lo expuesto formulamos una Recomendación a la Delegación de Salud y Familias de Cádiz para que se incoase un expediente administrativo para dar respuesta a la solicitud presentada por la interesada procurando que fuesen subsanados los defectos existentes en su título de familia numerosa, con un pronunciamiento expreso sobre la conversión del título, declarando su validez y efectos para los miembros de la familia que desde un principio reunieron los requisitos para ello.

*La exigencia del
título de Familia
Numerosa
ha impedido
muchas
bonificaciones
que se
perjudican por
los atrasos en su
expedición*

En respuesta a nuestra resolución hemos recibido un informe de dicha Delegación considerando que no se producen los supuestos previstos en la Legislación para la incoación y tramitación de un expediente de revisión de oficio del acto administrativo que ha causado perjuicios a la interesada: Se considera que la Resolución del 25 de abril de 2015, estimatoria del título de familia numerosa, no resulta lesiva para el interés público ya que en el momento de su emisión se dictó de manera favorable a la solicitante y en congruencia con su solicitud. También se considera que en estos momentos no se reúnen los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo Común para proceder a su impugnación ante el Orden Jurisdiccional Contencioso Administrativo.

A lo expuesto hasta ahora esa Delegación Territorial también añade lo siguiente: "... No obstante todo lo anteriormente expuesto, por parte de la Delegación Territorial de Salud y Familias en Cádiz se están estudiando detenidamente las propuestas de subsanación del presente caso, analizando la viabilidad jurídica del mismo de acuerdo con las fórmulas previstas en la Ley 39/2015, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y, tal y como determina la Ley 9/ 1983, de 1 de diciembre, del Defensor del Pueblo Andaluz, le informaremos en la mayor celeridad posible sobre la decisión que se haya adoptado".

A este respecto, hemos vuelto a insistir a la Delegación Territorial sobre el hecho de que nos encontramos ante una resolución que reconoce un título de familia numerosa a una persona que no reunía los requisitos para ello (padre), pero las restantes sí (madre e hijos comunes). Es por ello que una vez que la Administración competente para su reconocimiento, renovación o revocación (Delegación Territorial de Salud y Familias) tuvo conocimiento de este hecho debió incoar, de oficio o a instancia de parte, un expediente para subsanar tales defectos y convalidar o convertir el acto administrativo por el que se reconoció dicho título, excluyendo del mismo a la persona que no reunía los requisitos y preservando su validez para el resto de personas que desde el origen sí los reunían, pudiendo disfrutar de este modo de todas las ventajas sociales que le son inherentes, entre ellas las exenciones o deducciones fiscales establecidas en la legislación tributaria.

Para dicha finalidad la Administración competente ha de acudir a la técnica establecida en los artículos 49, 50, 51 y 52 de la Ley 39/2015 de

Procedimiento Administrativo Común, según los cuales la anulabilidad en parte de un acto administrativo no implicará la de las partes del mismo independientes de aquella, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella el acto administrativo no hubiera sido dictado. El órgano administrativo que anule las actuaciones dispondrá siempre la conservación de aquellos actos y trámites cuyo contenido se hubiera mantenido igual de no haberse cometido la infracción, siendo así que los actos nulos o anulables que, sin embargo, contengan los elementos constitutivos de otro distinto producirán los efectos de éste.

Y se da la circunstancia de que la interesada ha comunicado formalmente a la Delegación Territorial el vicio de anulabilidad de que adolecía su título de familia numerosa y ha solicitado su rectificación para que se subsanen los defectos del mismo que afectan a su validez y eficacia.

En consecuencia, seguimos a la espera de que la Delegación Territorial nos comunique la solución que se arbitre para solventar el problema que afecta a la persona titular de la queja, para de este modo poder valorar la aceptación o rechazo de los argumentos expuestos en nuestra resolución.

d) Ayudas económicas a las familias

Además de las políticas públicas relativas a familias numerosas, la Comunidad Autónoma de Andalucía tiene establecidas otras líneas de actuación para compensar el nivel de renta de las familias que han de asumir los gastos de un parto múltiple o el nacimiento de un tercer hijo, cuando los hermanos de éste todavía tienen edades inferiores a los 3 años.

En ejercicios anteriores esta institución tuvo que intervenir ante la demora con que se tramitaban estas ayudas, acumulando retrasos de hasta 4 años, todo ello con el argumento de no disponer de crédito presupuestario para dicha finalidad. Este problema quedó solventado, aún así, en 2020 hemos recibido algunas reclamaciones, tal como la queja 20/1031 en la que la interesada nos dice que lleva 7 meses esperando que resuelvan su solicitud de ayuda económica que presentó tras nacer su tercer hijo. Tras nuestra intervención, y al tratarse de una ayuda económica plurianual y corresponderle el pago de tres anualidades (2019, 2020 y 2021), la Delegación Territorial nos confirmó que, dado el tiempo transcurrido, una vez presentase la interesada una declaración jurada de

que seguía reuniendo los requisitos exigidos, se procedería al abono de dos anualidades 2019 y 2020 de forma conjunta.

La demora en la gestión de este programa de ayudas también provoca situaciones injustas tal como nos fue expuesto en la queja 19/2925 en la que el interesado se mostraba disconforme con la gestión del expediente administrativo mediante el que se dio respuesta a su solicitud de ayuda económica por el nacimiento de dos de sus hijos por parto múltiple. El interesado nos decía que presentó su solicitud en mayo 2016, y que no fue hasta febrero de 2019 cuando le fue notificado el reconocimiento de una sola de las tres anualidades a las que tendría derecho, todo ello con el argumento de que no había aportado documentación que le fue requerida en julio de 2018, por lo que quedó extinguido el derecho a percibir estas dos anualidades (2017 y 2018).

Del análisis de los hechos hemos de resaltar, en primer lugar, que el expediente en cuestión demoró su resolución dos años y 7 meses, siendo así que la Orden reguladora de dichas ayudas (Orden de la Consejería de Asuntos Sociales, de 6 de mayo de 2002) preveía en su artículo 12 que la resolución conclusiva del expediente fuese emitida en el plazo de un mes, contado desde la presentación de la solicitud, que dicha resolución fuese motivada, y que se notificara a continuación al interesado.

Por tanto, hemos de censurar como principal incumplidora de las normas de procedimiento a la propia Administración tramitadora del procedimiento administrativo conducente a la concesión de la ayuda económica.

Se trata de una problemática que se produjo de forma simultánea en diferentes Delegaciones Territoriales de Andalucía, con demoras generalizadas en la tramitación de estas ayudas económicas, hasta el

Persisten los retrasos de las ayudas por parto múltiple o por tercer hijo

punto de que esta Institución hubo de emitir una resolución en el año 2015 para exponer a la, por entonces, Consejería de Igualdad y Políticas Sociales la problemática existente con el reconocimiento y pago de estas ayudas económicas, formulando una Recomendación para que se dictasen las instrucciones u órdenes de servicio necesarias para que las unidades

administrativas competentes pudieran acometer la resolución de las solicitudes pendientes de tramitación relativas a expedientes de ayudas

económicas contempladas en los artículos 4 y 5 del Decreto 137/2002, para lo cual sería preciso incluir crédito presupuestario idóneo en el correspondiente anteproyecto de Ley de Presupuestos o, en su caso, realizar las modificaciones presupuestarias necesarias para dicha finalidad.

También formulamos una Recomendación para que se adoptasen las medidas necesarias para evitar la reiteración de situaciones similares de retrasos en la resolución de tales ayudas económicas en futuras anualidades.

En respuesta a estas Recomendaciones por parte de esa Consejería nos fue remitido un informe que nos permitió concluir que nuestras Recomendaciones habían sido aceptadas y valorar que el problema suscitado con el reconocimiento y pago de tales ayudas económicas a familias se encontraba en vías de solución. Aun así, en ejercicios sucesivos seguimos recibiendo quejas de personas todavía afectadas por demoras en la tramitación de estos expedientes, todos ellos pendientes de la habilitación de créditos presupuestarios idóneos para dicha finalidad.

Así pues, en este contexto de vulneración grave de las normas de procedimiento, en una situación en que habiendo culminado la instrucción del procedimiento y estando este listo para ser resuelto, su tramitación queda suspendida durante años en espera de que se habilitaran créditos presupuestarios idóneos para hacer frente al compromiso económico que conlleva, no puede extrañar que las personas implicadas permanecieran ajenas a posibles notificaciones sobre estos expedientes, en la creencia, justa y proporcionada, de que la documentación que aportaron en su momento era la correcta, porque en realidad así lo fue, tal como reconoce la Delegación Territorial en su informe.

Hemos de traer aquí a colación el principio de buena fe o confianza legítima (artículo 3.1.e de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público) que ha de regir las relaciones entre los ciudadanos y la Administración, caracterizado por las notas de previsibilidad y seguridad jurídica, contempladas en los artículos 9 y 103 de la Constitución. Y es que resulta totalmente desproporcionado que se requiera al interesado la subsanación de su solicitud tras haber transcurrido un año y 10 meses desde que recibió la última notificación, siendo así que en todo este tiempo los trámites del procedimiento quedaron suspendidos por causas

no imputables a él, y sin remitirle siquiera una notificación explicando los motivos de esta suspensión, emplazándole para que fuese actualizando, con la periodicidad que fuese necesaria, la documentación preceptiva.

En este punto, hemos de estar a lo establecido en el artículo 28.1.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, según el cual los interesados tienen derecho a no aportar documentos que ya se encontrasen en poder de la Administración actuante o que hubieran sido elaborados por cualquier otra Administración, pudiendo la administración actuante consultar o recabar dichos documentos salvo que el interesado se opusiera a ello.

A este respecto hemos de señalar que los documentos a los que alude el artículo 9 de la Orden de la Consejería de Asuntos Sociales, de 6 de mayo de 2002, ya fueron aportados por el interesado (DNI, libro de familia, certificado de empadronamiento, partida de nacimiento de los hijos, y declaración del impuesto sobre la renta del ejercicio anterior), siendo así que, aunque no viene expresamente contemplado en la aludida Orden, los documentos adicionales que podría resultar pertinente que aportara el interesado en los años sucesivos, para de este modo justificar que seguía reuniendo los requisitos para la percepción de la ayuda, se reducirían a un certificado de la Agencia Tributaria dando cuenta de la declaración del impuesto sobre la renta del ejercicio correspondiente, siendo éste un documento al que podría acceder directamente la Administración tramitadora de la ayuda recabando la colaboración de la Agencia Tributaria salvo, tal como preceptúa la Ley 39/2015, que el interesado hubiese mostrado su oposición a ello.

Pero es más, argumenta esa Delegación Territorial que la resolución declaró extinguido el derecho a la percepción del segundo y tercer pago de la ayuda económica al no acreditarse que la persona beneficiaria cumplía los requisitos para el mantenimiento de la misma, y todo ello porque se intentó una notificación personal reclamando determinados documentos, que resultó fallida (domicilio desconocido) y a continuación se procedió a su notificación mediante publicación en el Boletín Oficial del Estado.

Ante esto hemos de cuestionarnos si disponía el órgano gestor del expediente de otros modos de contactar con el interesado para advertirle -hemos de recordar que ya habían pasado cerca de dos años

desde la última notificación- que debía actualizar la documentación que tenía presentada, y en este punto coincidimos con el interesado en el contrasentido que representa el hecho de que para formalizar su solicitud se le hubiesen solicitado datos tales como su número de teléfono y su dirección de correo electrónico. Si la Administración le solicitó esos datos personales de contacto se ha de suponer que era por algún motivo relacionado con la tramitación de su expediente y no encontramos mejor motivo que el acontecido, esto es, encontrar alguna vía para hacerle llegar el requerimiento de documentación ante el hecho de que la dirección postal que constaba en el expediente aparentemente era errónea.

Y esta actuación resultaría congruente con lo establecido en el artículo 41, in fine, de la Ley 39/2015, que determina que, adicionalmente, el interesado podrá identificar un dispositivo electrónico y/o una dirección de correo electrónico que servirán para el envío de avisos, pero no para la práctica efectiva de notificaciones, siendo así que estos avisos, enviados por correo electrónico o mensaje telefónico, hubieran bastado para emplazar al interesado para que aportase la documentación requerida -que ya hemos reseñado que no resultaba preceptiva, pues podía recabarla de oficio la propia Administración actuante-, ello sin perjuicio de que paralelamente se procediera conforme al artículo 44 de la misma Ley 39/2015 publicando el requerimiento infructuoso en el Boletín Oficial del Estado.

Recapitulando lo expuesto hasta ahora, hemos de considerar no ajustada a derecho y desproporcionada la extinción del derecho a la percepción de las dos anualidades siguientes de la ayuda por parto múltiple (2017 y 2018), puesto que el interesado siguió reuniendo los requisitos para ello, no resultando procedente que el motivo por el que se declaró extinguido el derecho fuese por no aportar una documentación a la que podía acceder directamente la Administración gestora del expediente recabando la colaboración de la Agencia Tributaria. A lo anterior se une que no se utilizaron otros cauces de avisos de que disponía la Administración gestora del expediente y que hubieran evitado la notificación formal del requerimiento mediante su publicación en el Boletín Oficial del Estado, tratándose de un medio de comunicación al que no acude de forma ordinaria la ciudadanía y que, aunque sirve de recurso último de notificación en garantía de seguridad jurídica, lo cierto es que

su efectividad notificadora para el ciudadano no avezado en cuestiones jurídicas ha de ser puesta en entredicho.

En virtud de cuanto antecede formulamos una Recomendación a la Delegación Territorial de Salud y Familias de Sevilla para que iniciase un procedimiento de revisión de oficio de la resolución extintiva de las anualidades de ayuda por parto múltiple correspondiente a los ejercicios 2017 y 2018 formuladas por la persona que promueve la queja, y que, en su virtud, se procediera a su reconocimiento y abono tras recabar de la Agencia Tributaria o del interesado la documentación que fuese necesaria.

Dicha recomendación no fue aceptada por la citada Delegación por lo que se encuentra en trámite de ser elevada ante la Secretaría General de Familias.

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

En congruencia con los cometidos asignados a esta institución no ha de extrañar que sea la situación de riesgo de los menores la que figure como primer apartado de nuestra exposición en este capítulo del informe anual. La detección de situaciones de riesgo y la consecuente intervención por parte de las administraciones públicas se erige en elemento esencial para evitar que las personas menores de edad lleguen a sufrir el daño o vulneración de derechos que sería previsible y consecuente al riesgo descrito.

A este respecto la legislación efectúa un reparto de competencias entre la administración local y autonómica, de tal modo que corresponde a la local intervenir en el propio medio en que se desenvuelven los menores, efectuando un seguimiento de su situación y aplicando medidas preventivas y reparadoras de situaciones que conlleven riesgo de vulneración de sus derechos. Por su parte, queda en manos de la Junta de Andalucía la decisión y ejecución de medidas de mayor alcance, que incluso pudieran suponer la separación de los menores de sus progenitores, alejándolos de su entorno social y familiar.

Es por ello que **nuestra perspectiva nos obliga a velar porque se produzca una actuación eficiente y eficaz en el primer escalón de**

intervención, el correspondiente a la administración local, orientada más a prevenir que a reparar daños, detectar a tiempo carencias y facilitar prestaciones sociales cuando estas resultan más útiles y necesarias.

Muchas de las quejas que recibimos aluden a carencias en la cobertura de las necesidades básicas de los menores, en las que nuestra intervención se centra en poner en conocimiento de los hechos al correspondiente ayuntamiento y verificar que se aplican de modo correcto los protocolos de intervención social. Así ocurre en la queja 20/3866 en cuya tramitación los servicios sociales municipales nos confirmaron la situación de alta precariedad social de la familia en cuestión, la cual pudieron constatar con sucesivas visitas al domicilio familiar y entrevistas personales con los progenitores de la menor. El informe concluía señalando que la familia se encontraba pendiente de un inminente desahucio de la vivienda en que habitan y se indica que se está realizando un seguimiento continuado de su evolución. También en la queja 20/1291 la persona denunciante mostraba su preocupación por la situación de unos menores cuya madre, en situación económica muy precaria, tenía que apoyarse en la solidaridad de vecinos de su localidad para atender sus necesidades básicas.

De tenor similar es la queja 20/4780 en la que una madre afectada por un expediente de regulación temporal de empleo relataba su desesperada situación económica y nos manifestaba su temor ante la posibilidad de que los servicios sociales no comprendieran su situación y pudieran emitir informes que motivaran la pérdida de la custodia de sus hijos.

En muchas ocasiones la situación de precariedad social va asociada a la carencia de una vivienda digna donde alojarse, hecho que lleva a algunas familias con hijos a ocupar viviendas sin autorización de sus propietarios. Tal caso ocurre, entre otras, en las queja 20/7218 y queja 20/7638, en las que además de resaltar esta circunstancia la persona denunciante alude a la precaria situación de los menores ante la situación de pobreza de los padres, y cómo la vivienda que ocupan de forma irregular carece de suministros básicos.

Pero quizás **la situación más crítica para los menores y que a la postre puede determinar**

*La protección
de la infancia
exige
mecanismos
preventivos más
eficaces y ágiles*

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 estupefacientes, 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.

Otro de los asuntos que de forma reiterada suele plantearse en las quejas es el relativo al deficiente cumplimiento del protocolo de

absentismo escolar por parte de los servicios sociales municipales o los centros docentes, sean, tal como ocurre en la queja 20/7273 o en la queja 20/2956, en la que el padre de una menor se lamenta de las faltas reiteradas de asistencia a clase de su hija, hecho del que no habría sido informado con premura por el colegio. En su relato de queja añadía que su hija no estaba siendo correctamente atendida por su madre en lo que respecta a higiene, cuidados de salud, vestido, y seguimiento de las tareas escolares, lo cual afectaba negativamente a la menor. En el curso de nuestra intervención en la queja pudimos constatar que los servicios sociales municipales fueron activados por el pediatra de su centro de salud, encontrándose en curso sus actuaciones.

Entre la casuística relativa al absentismo escolar destacan las controversias relativas a la justificación de las faltas de asistencia, tal como ocurre en la queja 20/7398 en la que el padre de una menor pedía nuestra intervención para que se activase el protocolo de absentismo ya que consideraba descabellado que la madre se escudase en una rara enfermedad neurológica -que él consideraba inexistente- para no llevar determinados días a su hija al colegio. También la queja 20/7552 versa sobre la discrepancia del padre respecto del modo en que la madre venía justificando ante el colegio las faltas de asistencia al colegio de los hijos, todo ello en un contexto de elevado conflicto familiar.

En estos casos nuestra intervención la orientamos a comprobar que los centros docentes registran las faltas de asistencia y requieren la correspondiente justificación, derivando el caso a los servicios sociales en los supuestos previstos en el protocolo. Y en lo que respecta a los servicios sociales municipales verificamos el control que se realiza de la familia, las medidas adoptadas y la solución que se busca para los casos más enquistados.

Y no podemos finalizar este apartado sin destacar la incidencia que ha tenido en la labor de detección e intervención en situaciones de riesgo la medida de confinamiento domiciliario decretada a continuación de ser declarado el estado de alarma por la pandemia Covid19; **En muchas de las quejas o denuncias que hemos recibido se alude a la especial repercusión del confinamiento domiciliario en la ya de por sí grave situación de riesgo**. A título de ejemplo la queja 20/2132 en la que se denunciaba que una niña de 7 años estaba en riesgo porque su hermano,

de 19, no respetaba el confinamiento domiciliario, consumía droga en casa y no respeta la autoridad de sus padres. En la queja 20/2337 una menor nos decía que su padre no se portaba bien con ella durante el confinamiento domiciliario, causándole maltrato psicológico. En la queja 20/2596 una adolescente, de 15 años, dice sentirse en riesgo al tener que cumplir la medida de confinamiento con su hermano, su madre y su actual pareja, que la trata de forma despectiva.

Antes de finalizar este apartado consideramos necesario resaltar que **aunque esta institución, dependiente del Parlamento de Andalucía, fue concebida como supervisora de las actuaciones de las administraciones públicas de Andalucía en su relación con la ciudadanía, venimos ejerciendo funciones que van más allá de estos cometidos en consonancia con la misión** que nos fue conferida por la Ley autonómica 1/1998, reguladora de los derechos y la atención al menor. Es por ello que además de dar trámite a quejas relativas a la actuación de las administraciones públicas venimos dando trámite a denuncias de situaciones de riesgo de menores de edad, en las que no se alude a ninguna actuación administrativa que supervisar y que vienen referidas a falta de cuidados o maltrato protagonizado por progenitores o cuidadores principales de los menores. Estas denuncias suelen ser presentadas por familiares de los menores (queja 20/0067; queja 20/1154; queja 20/1528; queja 20/2419), cobrando preponderancia las que son presentadas por progenitores en contexto del litigio por la ruptura de su relación (queja 20/8256; queja 20/3635; 20/3796; queja 20/4044); también por vecinos (queja 20/4102; queja 20/4471; queja 20/4547; queja 20/4578, queja 20/6448); e incluso llegamos a recibir denuncias requiriendo nuestra intervención presentadas por Fiscalía o Juzgado. Tal es el caso de la queja 20/4081 que iniciamos tras recibir un oficio procedente de un juzgado en el que se nos daba cuenta de la posible situación de riesgo de unos hermanos, menores de edad, de la que se tuvo conocimiento al instruir un expediente de diligencias previas finalizadas con un decreto de sobreseimiento provisional.

De la documentación que nos fue aportada se deducía la existencia de una posible situación de riesgo de los menores por desatender sus progenitores sus necesidades básicas. Es por ello que tras recibir la denuncia emprendimos actuaciones con la finalidad de que fuesen activados los mecanismos establecidos en la legislación para acreditar la

veracidad de los hechos y, en su caso, emprender actuaciones sociales con la familia afectada en su propio entorno. Y a tales efectos solicitamos la colaboración de los ayuntamientos de los dos municipios citados en la denuncia, uno de la provincia de Cádiz y otro de Málaga.

De la información aportada por los servicios sociales de ambos municipios destaca la inclusión de la familia en el Programa de Tratamiento a Familias con Menores en Situación de Riesgo Social, realizándose sucesivas intervenciones para evaluar su situación, sin que hasta ese momento se hubieran detectado carencias en las necesidades básicas de los menores, quienes presentaban buen estado de salud, higiene y vestuario, a lo cual se unía la buena disposición de la madre y su pareja a colaborar con los servicios sociales, mostrándose accesibles y receptivos a las propuestas realizadas. La intervención social prosiguió con abordaje de la situación familiar para descartar de forma definitiva la situación de riesgo denunciada y, en su caso, realizar un abordaje terapéutico de la misma.

Por su parte en la queja 20/3316 nuestras actuaciones se iniciaron tras recibir un correo electrónico en el que la persona remitente relata la situación de riesgo en que estaría una menor, vecina suya. Relataba constantes discusiones entre las tres personas que convivían en la vivienda: la menor, su madre y su tía, también decía haber oído golpes, compatibles con posibles malos tratos e insultos o descalificaciones a la menor, es por ello que solicitaba la intervención con la finalidad de que fuesen protegidos los derechos de su vecina.

Toda vez que la queja nos fue remitida por un correo electrónico anónimo, y sin que por tanto pudiéramos acreditar la identidad del remitente, hubimos de proceder a su archivo, a pesar de lo cual a continuación emprendimos actuaciones para dar traslado de la denuncia a los servicios sociales de la localidad en que residía la familia.

En el informe que recibimos de la administración local se nos aportaron detalles de la intervención que venían realizando con la familia, siendo la madre reacia en un principio a seguir sus indicaciones, consejos y orientación psicológica para modificar las pautas de atención a su hija. Una vez que la madre asumió la problemática que le afectaba se produjo un cambio en su actitud y finalmente aceptó someterse a la intervención del Equipo de Tratamiento Familiar, que desde entonces le proporcionó ayuda y asesoramiento para solventar su problema, lo cual nos permitió

considerar garantizados los derechos y bienestar de la menor con la intervención social desarrollada por la administración local.

b) Supervisión de las actuaciones de los Servicios Sociales Comunitarios

Tal como antes hemos indicado, además de activar la actuación de las administraciones públicas competentes en ejercicio de nuestros cometidos como, también damos trámite a las quejas que recibimos en disconformidad con la intervención de los servicios sociales de la localidad en prevención de situaciones de riesgo de menores de edad, o con la intervención realizada para solventar las deficiencias detectadas.

Los servicios municipales son garantía de proximidad e inmediatez en atender las situaciones de riesgo para menores

La mayoría de estas quejas suelen ser presentadas por personas que tienen relación estrecha con algún menor, que tienen conocimiento de la intervención que vienen realizando los servicios sociales de su localidad para solventar su situación de riesgo y que la consideran insuficiente, o no congruente con la gravedad de la situación que en apariencia se produce. Tal es el caso que se expone en la queja 20/7844 en la que el padre de una menor denuncia la tibia intervención de los servicios sociales ante sus denuncias del trato inadecuado que la madre proporciona a su hija.

También en la queja 20/0543 el interesado se muestra disconforme con los servicios sociales de su localidad porque su intervención con la madre de su hija no ha sido lo suficientemente contundente ante su problema de alcoholismo. En esta queja el criterio de los servicios sociales municipales fue procurar preservar la relación entre madre e hija, proporcionando a la madre ayuda para solventar su problema personal y efectuando un seguimiento de su evolución pero sin llegar a requerir la intervención del Ente Público para la adopción de medidas más contundentes.

Otro caso similar se plantea en la queja 20/1398 en el que la abuela de una menor se lamenta de la, a su juicio, deficiente intervención de los servicios sociales para resolver la situación de riesgo de su nieta, ello a pesar de haberle sido derivado el caso por la Fiscalía. En el curso de nuestra intervención en esta queja pudimos comprobar las diferentes

intervenciones realizadas por los servicios sociales municipales con la familia, concluyendo la inexistencia de indicios compatibles con la situación de riesgo denunciada.

Los servicios sociales municipales pudieron acreditar que la vivienda familiar se encontraba en buen estado, con higiene adecuada y contando con suministro de agua y electricidad, sin que existieran datos contrastados de las acusaciones de la abuela sobre los antecedentes y estilo de vida inadecuado de su hija.

Por el contrario los servicios sociales municipales sí apreciaron factores de protección tales como la fuerte vinculación afectiva entre madre e hija, la existencia de redes de apoyo familiar por línea paterna y la integración en la vida del municipio tanto de la menor como de la madre. Constataron que la madre disponía de ingresos económicos suficientes y la asunción de la necesidad de mantener una actitud positiva y activa para resolver las deficiencias relatadas en el informe de la Fiscalía.

En cualquier caso, los servicios sociales municipales nos anunciaron que proseguirían con un seguimiento periódico a la unidad de convivencia, para que, en el caso de que se detectase algún factor de riesgo, actuar en consecuencia.

Otra vertiente de las quejas en disconformidad con la actuación de los servicios sociales municipales en relación con su intervención ante situaciones de riesgo de menores de edad guarda relación con la inevitable intromisión en la vida privada familiar que conlleva la investigación y seguimiento de los indicios detectados. Y es que, **por mucho tacto y prudencia con que los servicios sociales realicen su función, no resulta agradable para ninguna familia sentirse señalada y sometida a control, y es por ello que no faltan ocasiones en que las personas afectadas se dirijan al Defensor en disconformidad con tales actuaciones**, tal como en la queja 20/6249 en la que la persona afectada se lamentaba de que su familia hubiera sido investigada por los servicios sociales de su localidad a raíz de una denuncia anónima sobre posible desatención a los hijos.

Al dar trámite a la queja comunicamos al interesado que, aun lamentando los perjuicios que dicha investigación le hubiera podido ocasionar, se trata de una actuación necesaria para la prevención de situaciones de riesgo, desprotección y/o maltrato infantil, siendo así que en ningún caso

debía sentirse estigmatizado por dicha actuación, más al contrario, las conclusiones obtenidas por los servicios sociales servirían para refrendar la correcta relación y cuidados que viene proporcionando a sus hijos.

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.

Menor y migrante: dos inapelables razones para ofrecer una respuesta justa y solidaria

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 de 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

La falta de recursos provocó una "reordenación de plaza de acogida" que generó la preocupación de entidades comprometidas en la atención a menores migrantes

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 Corteconcepción (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

***Pedimos
agilizar la
inscripción y
documentación
de menores
de manera
inmediata
para evitar los
retrasos en los
procesos de
autorización
de sus padres
extranjeros***

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

De todos es conocido el grave problema que representa para la sociedad el consumo descontrolado de drogas o sustancias estupefacientes, siendo su incidencia mucho más dañina cuando ese problema afecta a personas en edad adolescente, en pleno proceso de maduración como personas.

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 Arahá, 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.

*Detectamos
carencias de
recursos para
atender a menores
drogodependientes.
Un problema
al alza que no
lleva granjeado
respuestas eficaces*

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.

Otra de las adicciones que afecta a menores de edad que ha motivado nuestra intervención de este Defensor es la provocada por el juego de azar. Ya tuvimos ocasión de exponer los problemas que ocasiona esta adicción en un apartado especial de nuestro informe anual de 2018, abogando por medidas restrictivas de publicidad y que frenasen la descontrolada proliferación de negocios de juegos de apuestas.

Y en relación con esta cuestión hemos de resaltar la queja 20/0998 en la que la interesada se lamentaba del grave problema de ludopatía que padecía su hijo y relataba cómo esta adicción había afectado negativamente su vida. Dada la gravedad de la situación que le había tocado vivir se solidarizaba con otras familias que pudieran sufrir un caso similar y por ello pedía que intercediéramos ante el Parlamento para que las leyes regulatorias establecieran mayores restricciones sobre el negocio de apuestas.

En respuesta a este petición pusimos al corriente a la interesada de las actuaciones que al respecto veníamos realizando, con referencia especial al mencionado informe anual y su seguimiento posterior. Nuestra aportación, en aquel momento, se basaba en el planteamiento de que la Administración debía encontrar el necesario equilibrio entre permitir una actividad económica y prevenir los efectos que esa actividad puede producir en el orden público, en la salud y en la seguridad pública.

De la mano de ese equilibrio, y enarbolando el interés superior del menor y los evidentes perjuicios que este problema estaba ocasionado, pedimos que sin más demora se abordase una acción normativa de definición de estas modalidades de juego, su fomento, publicidad y limitaciones de acceso a las personas más vulnerables. De ahí que debía ser un objetivo irrenunciable reclamar para la Comunidad Autónoma de Andalucía un paso adelante en el establecimiento de una regulación de los juegos de azar que prohibiera la publicidad fuera cual fuera el medio de difusión utilizado.

En todo caso, la definición de este marco regulatorio debía pasar por el abordaje de una reforma profunda de la Ley 2/1986, del Juego y Apuestas en Andalucía y demás normativa conexas. Y hemos de congratularnos que

nuestra exposición del problema en sede parlamentaria tuviera una buena acogida, siendo así que el consejero de Hacienda anunció en una comparecencia en el Parlamento el inicio de la tramitación del proyecto de decreto por el que se adoptarían nuevas medidas de protección de menores y se modificarían determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego y apuestas en Andalucía: Entre el conjunto de medidas normativas que tiene previsto implementar dicho decreto se incluye la prohibición de apertura de nuevos salones de juego que se encuentren a menos de 150 metros de los accesos a colegios o institutos; el decreto prevé también la prohibición de adosar en las fachadas de los locales de juego y apuestas aquellos mensajes o imágenes, en cualquier soporte, representativos de juegos o de apuestas o de deportistas, alusivos a eventos sobre los que se puedan cruzar apuestas, así como cualquier información sobre la cotización puntual de las apuestas. Se incluye, asimismo, que el control de acceso -evitando la entrada de personas menores de edad- tendrá que llevarse a cabo de forma rigurosa desde las mismas puertas de entrada al establecimiento y obligatoriamente por empleados de plantilla de la empresa titular de la autorización del establecimiento.

En esta línea, y en colaboración con el Instituto Andaluz de la Juventud (IAJ) y la Federación Andaluza de Jugadores en Rehabilitación (Fajer), el Gobierno de Andalucía también anunció próximas campañas de información y concienciación, dirigidas a jóvenes y menores de edad, sobre los riesgos de la práctica compulsiva del juego y de las apuestas, a desarrollar en los centros docentes así como en las redes sociales.

En cualquier caso, y toda vez que la normativa actual ya recoge la prohibición absoluta de acceso de menores de edad a dichos locales de apuestas, estableciendo controles rígidos que impidan su participación en juegos de azar, previendo fuertes sanciones en caso de incumplimiento, esta institución no puede hacer más que permanecer atenta al control que al respecto vienen realizando las distintas administraciones públicas, dando trámite

*Severa
presencia
de jóvenes
adictos al juego
y apuestas
a través de
plataformas muy
permisiva con
la presencia de
aquellos*

a las quejas que se reciban al respecto, o las que de oficio consideremos procedente iniciar.

Sobre esta cuestión también versaba al queja 20/1373 que en alusión al antes mencionado proyecto de decreto se mostraba disconforme con que las prohibiciones anunciadas limitaran la instalación de nuevas casas de apuestas a menos de 150 metros de centros educativos, lo cual consideraba insuficiente.

En respuesta a esta queja manifestamos al interesado nuestra percepción positiva de que la normativa venga a señalar un límite razonable de distancia para su instalación respecto de centros educativos, siendo así que el alcance concreto de este límite habrá de responder a criterios técnicos y estar sustentado en los informes que al respecto consten en el correspondiente procedimiento administrativo incoado para la elaboración de esta disposición de carácter general.

A este respecto, recalcamos que, como toda disposición normativa de carácter general, dicho decreto habrá de elaborarse conforme a lo establecido en los artículos 128 y siguientes de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, debiendo ajustarse a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, y eficiencia.

En virtud del principio de proporcionalidad, la iniciativa que se proponga deberá contener la regulación imprescindible para atender la necesidad a cubrir con la norma, tras constatar que no existen otras medidas menos restrictivas de derechos o que impongan menos obligaciones a los destinatarios. A lo expuesto se une la preceptiva consulta pública, a través del portal web de la Administración competente, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; la necesidad y oportunidad de su aprobación; los objetivos de la norma; y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

e) Menores con especiales problemas de comportamiento

Uno de los colectivos de menores que requieren especial atención lo constituyen aquellos que tienen enquistados problemas de

comportamiento, cuyas familias ven superadas sus posibilidades para proporcionarles la ayuda que precisan ya que carecen de los conocimientos y habilidades que resultan eficaces en esta situación e incluso de medios económicos con los que costear la asistencia de profesionales o instituciones socio-sanitarias privadas.

Se dan también casos de menores cuyas familias han sido negligentes en su cuidado e incluso pueden haber contribuido a acentuar su problema de comportamiento, causado los menores problemas en su entorno social sin que su familia pueda tener ningún control sobre ellos.

En relación con esta problemática las administraciones públicas, en función de sus respectivas competencias, disponen de recursos que pueden abordar el problema desde su correspondiente perspectiva y finalidad, sin que en muchas ocasiones se logren resultados satisfactorios. Los recursos van desde la atención y ayuda que pueden proporcionar programas específicos de atención familiar habilitados por las administraciones locales; la especial atención educativa congruente con la valoración efectuada en el dictamen de escolarización; la atención que el menor pueda recibir por el sistema sanitario en materia de salud mental infanto-juvenil; e incluso, en supuestos especialmente graves, se llega a requerir la intervención del Ente Público de Protección de Menores, para hacer viable la atención al menor en un centro residencial que ejecute un programa asistencial especializado en la atención a menores con esta problemática.

Y hemos de resaltar la crudeza de las situaciones que se relatan en las quejas que nos hacen llegar los progenitores o cuidadores principales de menores afectados por graves problemas de comportamiento, tal como acontece en la queja 20/2568 en la que los progenitores nos decían que su hijo, de 14 años, tenía un comportamiento agresivo hacia ellos, con repercusiones también en su entorno social, todo ello como consecuencia de padecer una cuadro de trastorno de déficit de atención con hiperactividad, unido a deficiencia mental leve. Nos decían que las opciones socio-sanitarias de que disponía su hijo quedaban reducidas a las prestaciones por dependencia y a su posible ingreso en un centro de protección de menores especializado en problemas de comportamiento, para lo cual tendrían que previamente ceder su guarda al Ente Público.

Tras interesarnos por su situación la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales nos confirmó que, efectivamente, en esos momentos aún se encontraba en trámite el procedimiento para la valoración de la situación de dependencia, lo cual estaba dificultando el acceso a determinadas prestaciones.

En lo relativo a su posible acceso a un recurso residencial, la Delegación recuerda la obligatoriedad de la escolarización hasta los 16 años, por lo que el recurso residencial que se le pueda asignar deberá garantizar la continuidad educativa al menos hasta que alcance dicha edad, no siendo garante de ello los centros residenciales para la atención a personas en situación de dependencia.

Y en lo que respecta a su posible ingreso en un centro de protección de menores especializado en problemas de comportamiento, se derivó a los padres al Servicio de Protección de Menores para obtener información al respecto y que pudieran solicitar allí dicho recurso.

El problema de comportamiento exige una compleja respuesta de equipos multidisciplinares que necesitan mejor coordinación y recursos

De igual modo en la [queja 20/3550](#) la madre de un chico, de 12 años de edad, nos relataba el trastorno disocial desafiante oposicionista que este padecía, siendo así que mantenía una actitud agresiva en el contexto familiar -especialmente hacia la figura materna- y disruptiva en el ámbito escolar. La madre describía las múltiples peticiones que habían realizado ante distintas administraciones (social, sanitaria y educativa) para que su hijo pudiera recibir alguna prestación que le ayudase a deponer o controlar su comportamiento, sin que hasta esa fecha sus gestiones hubieran dado resultado satisfactorio.

En vista de la situación descrita, acordamos solicitar información a las distintas administraciones implicadas: Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud; y la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación.

En respuesta, el primero de los organismos señalados nos remitió un informe señalando que el menor había sido atendido en la Unidad de Salud Mental Comunitaria de Vejer de la Frontera y en la Unidad de Salud mental Infanto-Juvenil de Puerto Real. Aludía el informe al contacto mantenido con la familia y a las gestiones emprendidas por los servicios sociales del ayuntamiento de su localidad de residencia para encontrar una solución al problema, ya que el Servicio Andaluz de Salud carece en su estructura de Salud Mental de plazas residenciales para menores con trastornos conductuales.

Por su parte, la Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Cádiz nos indicó que, tras tramitarse el correspondiente procedimiento, se declaró el desamparo provisional del menor, acordando su ingreso en un centro de protección de menores para atender situaciones de conflicto social, ubicado en la localidad de Puerto Real.

La misma Delegación Territorial, con referencia a la atención educativa dispensada al menor nos detalló las distintas intervenciones realizadas por los profesionales que lo atendieron, poniendo énfasis en las reuniones mantenidas por la Orientadora con la familia, así como el seguimiento del alumno durante el periodo de confinamiento domiciliario y las gestiones realizadas para elaborar su evaluación psicopedagógica.

Conforme a lo expuesto, expusimos a la familia nuestra satisfacción porque finalmente se hubiera facilitado al menor su acceso a un recurso asistencial donde pudieran ser abordados sus graves problemas de comportamiento. Por otro lado, en relación a la atención educativa, la propia Administración educativa vino a reconocer determinadas anomalías que debían ser subsanadas. De este modo valoró excesiva la sanción impuesta al menor de no asistir al centro durante un periodo de 41 días tras serle impuestas 4 sanciones por la comisión de conductas gravemente perjudiciales para la convivencia; asumió también la Delegación de Educación que la biblioteca no fue lugar adecuado para que el alumno cumpliera dicha sanción, por lo que se asesoró a la dirección del centro para que se creara un aula de convivencia para el tratamiento individualizado del alumno que se viera privado de su derecho de asistencia a clase como consecuencia de una corrección o medida disciplinaria.

Por último citaremos el caso que abordamos en la queja 19/290, en la que nos interesamos por la situación de un chico, de 12 años, con trastorno generalizado del desarrollo de tipo autista y con comportamiento violento. Su padre venía realizando gestiones para que pudiera beneficiarse de un tratamiento especializado, adecuado a sus especiales circunstancias, en la línea de las prescripciones establecidas en un informe clínico emitido en junio de 2019 por la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil (USMIJ) del hospital “Reina Sofía”, de Córdoba. Dicho informe relataba el cuadro clínico que padecía el menor, diagnosticado de autismo infantil, calificado como grave, discapacidad intelectual severa y epilepsia.

El padre nos decía que su hijo tenía un comportamiento violento e inadaptado, tal como demostraba el incidente que protagonizó días antes de emitirse dicho informe en el centro al que acudía (centro gestionado por una asociación de afectados por autismo) en que golpeó a una cuidadora causándole una fractura de antebrazo que precisó de asistencia médica urgente.

Es por ello que la USMIJ prescribió la necesidad de ingreso del menor en el centro especializado en el abordaje de este tipo de patologías, señalando al centro “Dulce Nombre de María”, de Málaga, habiéndose realizado los trámites administrativos necesarios para su ingreso en dicho centro privado, incluida la gestión presupuestaria necesaria para el pago de la plaza concertada con dicha entidad.

Al encontrarse con problemas para ingresar a su hijo en dicho centro nos presentó la queja 20/0847. Nos decía que desde el centro le comunicaron que el perfil de su hijo no se adaptaba a las características de los menores que allí reciben tratamiento, y por dicho motivo rechazan su internamiento, a pesar de tener concertadas plazas con el Sistema Sanitario Público y que la derivación de su caso se ha realizado por facultativos especialistas en salud mental.

En el trámite de esta nueva queja solicitamos la emisión de un informe a la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud del Servicio Andaluz de Salud sobre la atención socio-sanitaria que se ha de dispensar a este menor, en especial acerca de los motivos que impiden al menor ser atendido en el centro al que fue derivado por el Sistema Sanitario Público.

La citada Dirección General nos informó que el proceso clínico del menor fue calificado por la Unidad de Salud Mental Infantil y Juvenil del Hospital Universitario “Reina Sofía” de Córdoba, como grave, al presentar discapacidad intelectual severa y epilepsia, acompañado de repetidos episodios de agresividad, lo cual hacía inviable su control asistencial de forma ambulatoria. Al no resultar este cuadro clínico compatible con las características del centro señalado (“Dulce Nombre de María”), la Dirección General autorizó que fuese ingresado en otro recurso especializado ubicado en la provincia de Sevilla por un periodo máximo de siete meses, teniendo conocimiento que el menor tuvo una buena integración con sus compañeros.

f) Infancia y adolescencia en situación de dependencia

En el ámbito del derecho subjetivo a la efectividad del recurso que resulte adecuado para una persona menor de edad en situación de **dependencia**, persisten demoras en la tramitación de expedientes, comunes a todo el Sistema de la Dependencia y, por ello, no específicas de este grupo poblacional.

Las políticas sociales, por su parte, han tenido especialmente en consideración la importancia de combatir la pobreza infantil en el año 2020, siquiera haya sido por la necesidad de ofrecer a las familias de las personas menores de edad, respuestas frente a la devastación económica derivada de la crisis sanitaria. Precisamente por ello, las medidas iniciales de agilización de expedientes de renta mínima de inserción social en Andalucía, tomaron en consideración que entre los miembros de la unidad familiar hubiera personas menores de edad.

Efectivamente, el Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (COVID-19), acordó, entre otras decisiones, reconocer como nueva situación de emergencia social la de unidades familiares con menores y las unipersonales, con vigencia temporal hasta los tres meses posteriores al levantamiento del estado de alarma; y establecer una prestación extraordinaria de cinco meses en los supuestos de solicitudes formuladas por unidades familiares con

menores y unipersonales, cuando sea imposible la acreditación de los requisitos precisos para resolver la solicitud y aplicable únicamente a las peticiones presentadas desde el 1 de abril hasta el 31 de julio de 2020.

La protección social de los menores, en cualquier caso, ha de pasar por comprender que el futuro como adultos sanos y en condiciones de igualdad, precisa garantizar el presente de una infancia que debe evolucionar ajena a privaciones de su necesidades físicas y formativas.

3.1.2.7 Maltrato a la infancia menores

a) Denuncias de maltrato a niños y niñas

Tal como venimos señalando, la misión encomendada a esta institución hace que recibamos denuncias de menores que estarían siendo víctimas de maltrato en cualquiera de sus vertientes (maltrato físico, psicológico, sexual, institucional o explotación laboral) reclamando nuestra intervención en protección de los derechos e integridad del menor o menores en cuestión.

En la vertiente de maltrato psicológico **destacamos las denuncias que son remitidas por adolescentes que dicen sufrir maltrato psicológico por parte de sus progenitores.** A título de ejemplo citamos la queja 20/8066 que nos remitió una adolescente, de 17 años, denunciando que su madre desatiende sus necesidades y que la maltrata psicológicamente, profiriendo continuas descalificaciones sobre su aspecto físico (obesidad), su vestimenta y aficiones.

Apreciamos un incremento de situaciones de maltrato alegadas por menores respecto a sus familiares

De igual tenor es la queja 20/4098 en la que una adolescente denunciaba de forma anónima el maltrato de que estaba siendo víctima, describiendo su situación del siguiente modo: *"Pido ayuda porque llevo meses e incluso años recibiendo insultos diarios por parte de mis padres, e incluso agresión física por razones que ellos consideran normales. Me siento como si no valiese nada y sólo pienso en salir de este lugar, no puedo ser yo misma, no puedo expresarme, no tengo la mínima libertad que se me concedería a mi edad,*

me siento sola y tengo diferentes tipos de problemas que realmente me hacen sentir muy mal, lloro todos los días ..."

Viene al caso que citemos también la queja 20/3372 que nos presentó una persona transexual cercana a la mayoría de edad acusando a sus padres de maltrato psicológico desde la infancia, sin que en ningún momento llegaran a empatizar con sus inquietudes y necesidades, culpándolos por ello de su fragilidad emocional y de la enfermedad mental que tenía diagnosticada. También en la queja 20/0314 una menor denunciaba el maltrato que le causaba su padre, solicitando nuestra ayuda para que su custodia fuese asignada a la madre, residente en Madrid. Nos comentaba que había intentado por diversas vías irse a vivir con ella, pero sin lograr este objetivo hasta el momento.

Todos estos casos son muestra de relaciones conflictivas entre progenitores e hijos, cuya realidad y trascendencia ha de ser contemplada con mesura y prudencia, pero sin descartar en ningún caso la existencia de un posible caso de maltrato que pudiera requerir la intervención de las administraciones públicas competentes. Por este motivo, en respuesta a estas quejas solemos asesorar a los adolescentes sobre las vías de que disponen para encontrar solución a su situación, que van desde la posibilidad de acudir a profesionales de la mediación familiar, la de recabar ayuda de los servicios sociales de su municipio, o bien presentar su denuncia ante el servicio específico habilitado por la Junta de Andalucía (teléfono de notificación de casos de maltrato infantil) que activarían la intervención idónea a las circunstancias del caso.

También hemos recibido quejas en la vertiente de maltrato a menores por explotación laboral, tal como en la queja 20/1526 en la que se denuncia la costumbre de familias de emigrantes de origen asiático de utilizar a niños como dependientes u operarios en los establecimientos comerciales o talleres que regentan. De tenor similar es la queja 20/6241 en la que se denuncia de forma anónima la posible explotación laboral de un menor (15 años) que colaboraría con su familia en tareas agrícolas.

Al dar trámite a estas denuncias por posible explotación laboral hemos de ponderar que el vigente Estatuto de los Trabajadores establece una prohibición genérica de efectuar trabajo remunerado –por cuenta ajena y dependiente del ámbito de organización y dirección del empleador o empresario- para aquellas personas que no alcancen la edad de 16

años, pero sin que entren en el ámbito de esta prohibición los trabajos efectuados en la esfera familiar, los realizados por cuenta propia, o los realizados en el contexto de parentesco, amistad o altruismo.

También hemos de tener en cuenta el difícil encuadre legal de ciertas actividades que los menores suelen desarrollar a partir de cierta edad y que carecen de entidad, tales como el reparto ocasional de periódicos, cuidado de animales o faenas domésticas, actividades estas muy extendidas y aceptadas socialmente en países de nuestro entorno que las contemplan como un eslabón más en el proceso de maduración e integración social del menor.

Conforme a lo expuesto hasta ahora, si no disponemos de elementos de juicio que nos permitan valorar, en su adecuado contexto, la actividad denunciada aplicando un criterio de prudencia, solemos informar a la persona denunciante del encuadre legal de la cuestión y le informamos de las vías para presentar de forma directa su denuncia ante la autoridad competente según el caso: Servicios Sociales, Inspección de Trabajo o Fiscalía, quienes habrían de corroborar el carácter remunerado, por cuenta ajena y dependiente, de la actividad desarrollada por los menores; la habitualidad y regularidad de tales trabajos y su posible incidencia en su salud, seguridad o rendimiento académico.

En lo que respecta al maltrato por abusos o agresión sexual, hemos de destacar nuestras actuaciones en la queja 19/4916 que nos presentó la madre de una menor disconforme con la tramitación dada a la hoja de notificación de maltrato infantil que cumplimentó la unidad especializada de salud mental infanto-juvenil por posibles abusos sexuales a su hija, presuntamente cometidos por una hermana de vínculo paterno. Nos decía que 3 años antes fue la pediatra del centro de salud quien remitió una hoja de notificación de tenor similar, y que dada la corta edad de su hija el estudio realizado no pudo arrojar datos concluyentes.

A la nueva hoja de notificación de maltrato se adjuntaba un informe clínico sobre la menor, en el que se aludía a las manifestaciones que ésta realizaba relatando episodios de violencia sexual, en concreto tocamientos genitales realizados por su hermana -por parte de padre-, también menor de edad. Y esta nueva hoja de notificación de posible abuso sexual no fue remitida por la unidad administrativa competente (Servicio de Prevención y Apoyo a la Familia de), para que fuese estudiada por el

equipo especializado con fundamento en un informe contrario a que se realizara este estudio emitido por el centro de protección donde estaba la menor (la menor tuvo que ser declarada en desamparo en consideración a las desproporcionadas desavenencias existentes entre padre y madre) en el que se aludía a la inexistencia de indicios en la menor que hicieran sospechar tales abusos sexuales. También se valoró por parte de dicho Servicio de Prevención y Apoyo a la Familia que ese momento no era el idóneo para realizar este estudio (estaba en curso el expediente para ratificar o rectificar la declaración de desamparo), acordándose que se abordaría más adelante, en un momento más propicio, de más estabilidad y seguridad para la menor.

La madre justificaba su petición de que su hija fuese evaluada de nuevo por un equipo especializado en casos de abuso sexual en el hecho de que la primera evaluación le fue realizada cuando tenía algo más de 3 años, siendo así que dicho equipo no pudo llegar a ninguna conclusión precisamente por la corta edad de la menor. Los nuevos hechos denunciados se referían a 2019, 3 años después, y sobre los que el testimonio de su hija sí haría viable una intervención de dicho equipo especializado, lo cual entraría en contradicción con lo expuesto por la Delegación Territorial en su informe.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, estimamos oportuno realizar las siguientes consideraciones:

Primera.- Es un hecho relevante que en las estadísticas sobre abusos sexuales a menores exista un porcentaje significativo de menores autores de dichos abusos, dándose también la paradoja de que en ocasiones los abusos se producen entre hermanos, siendo ambos, agresor y agredido, menores de edad.

Las motivaciones de esta conducta son estudiadas desde distintas perspectivas científicas (sociología, criminología, psicología, psiquiatría, etc.) analizando los factores que pudieran influir en este comportamiento y, lo que es más importante, los efectos negativos en la maduración como personas tanto de víctima

Analizamos algunos casos para conocer a fondo las respuestas activadas frente a graves denuncias de abusos a menores

como agresor. Se trata de una realidad compleja, de difícil abordaje, que no puede ser soslayada por el Ente Público de Protección de Menores.

Es por ello que, existiendo una situación de ruptura de la convivencia entre progenitores no consensuada, con fuertes desavenencias entre padre y madre, en la que incluso se produjo una condena al padre por violencia de género, no se pudiera pasar por alto la denuncia que en 2016 se tramitó en relación con los posibles abusos sexuales cometidos por la hermana -sólo de vínculo paterno-, que por entonces tenía 15 años, teniendo la víctima sólo 3 años.

El análisis de esta denuncia se vio necesariamente dificultada por la edad de la menor, posible víctima del abuso sexual, ya que su concreta etapa madurativa dificultaba su correcta comprensión de la conducta de su hermana, así como que su relato fuese comprensible y suficientemente concluyente para disipar dudas sobre una situación de indudable trascendencia tanto en la prevención y atención de su integridad física y emocional, como también en la trascendencia jurídica de dicha conducta, con repercusiones incluso de responsabilidad penal.

Es por ello que no podía resultar extraño que el resultado del estudio no fuera absolutamente concluyente ni en un sentido ni en otro, no pudiendo ni afirmarse ni negarse la existencia de dichos abusos, tratándose de un comportamiento que, de ser cierto, afectaba de forma negativa en su respectiva proporción a ambas menores, lo cual obligaba a que padre y madre hubieran de permanecer atentos a cualquier indicador o circunstancia que les pudiera resultar extraño y actuar en consecuencia para evitar situaciones potencialmente dañinas a las menores.

Para situar en su debido contexto esta situación conviene traer a colación la trascendencia que se da a una situación de especial vulnerabilidad para una menor, posible víctima de abusos sexuales, en la Orden de 30 de julio de 2019, por la que se aprueba y publica el instrumento para la valoración de la gravedad de las situaciones de riesgo, desprotección y desamparo de la infancia y adolescencia en Andalucía "Valórame", en el que se recoge como indicador de desprotección además del abuso sexual en sí, al que califica como de elevada gravedad, la negligencia en las condiciones de seguridad de la menor, valorando como de elevada gravedad que se deje al niño o adolescente a cargo de una persona con historia previa o antecedentes de abuso sexual, tal como ocurriría de existir una relación

no supervisada y potencialmente dañina de la menor con su hermana, también menor de edad pero ya adolescente. A lo expuesto añade el instrumento técnico “Valórame” como indicador de desprotección la incapacidad parental de control de la conducta del menor, implicando en esta tipología a adolescentes o a niños o niñas de edades cercanas.

Segunda.- Encontrándonos en esta situación, se ha resaltar la trascendencia de que transcurridos tres años desde entonces la menor persista en su relato de abusos sexuales, comentando estos tanto a su madre como a profesionales sanitarios, hasta el punto de que la Unidad de Salud Mental Infanto-Juvenil, que cuenta con facultativos especializados y con conocimientos técnicos para situar en su debido contexto el relato que pudiera efectuar un niña de 6 años de edad, se decide a cumplimentar una hoja de notificación de maltrato infantil, todo ello a sabiendas de la repercusión que el trámite de dicho documento ha de provocar conforme al protocolo establecido.

Y todo ello dándose la circunstancia que el tiempo transcurrido ha hecho que la hermana, posible autora de la agresión sexual, ya haya alcanzado la mayoría de edad, adquiriendo por tanto su conducta una repercusión de mucha mayor trascendencia desde el punto de vista jurídico penal.

La objetividad que se debe presumir de los facultativos que integran el sistema sanitario público, unida a los principios que han de inspirar su actuación para preservar a los menores de riesgos y protegerlos de todo daño, hacen que dicha hoja de notificación tenga una especial trascendencia, por lo que estimamos que lo congruente hubiera sido que esta hubiera propiciado una nueva evaluación del relato de la menor ya que se trataba de unos abusos sexuales que aparentemente se habrían repetido después de la última evaluación.

Es cierto que uno de los riesgos que pudiera conllevar la realización de un nuevo estudio sobre el abuso sexual que pudiera haber padecido la menor vendría derivado precisamente de la repetición de dicho estudio, en lo que se conoce en la literatura científica como daños asociados a la multiexploración, pero en este punto se ha de confiar en la profesionalidad del personal especializado, cuya especial pericia y experiencia en el abordaje de este tipo de valoraciones les hace aproximarse a la menor con el mayor tacto y mesura, utilizando para ello instrumentos técnicos

especializados que en determinados casos permiten alcanzar conclusiones con un grado de certeza aceptable.

Tercera.- Hemos de remarcar que la propia Delegación Territorial no descarta la necesidad de realizar este estudio, sino que se valora la conveniencia de aplazar el mismo por una cuestión de oportunidad, esperando al momento idóneo para realizarlo, que sería aquel en que la menor estuviese alejada del litigio entre sus progenitores y sufriendo menor influencia tanto del entorno familiar paterno como materno.

A este respecto hemos de señalar que en el momento en que redactamos nuestra resolución la menor ya llevaba un largo período de estancia en un centro de protección, siendo por tanto objeto de supervisión por parte del personal educativo del centro y estando protegida de influencias con potencialidad dañina para su estabilidad emocional. Es por ello que estimamos que ese pudiera ser el momento oportuno para emprender dicho estudio en garantía del interés superior de la menor.

Así pues, conforme a los hechos expuestos, emitimos una Recomendación dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación para que fuese remitido el caso de la menor a la unidad especializada para valorar casos de abuso sexual a menores, con la finalidad de que se efectuase un estudio que corroborara su veracidad o, en su caso, poder descartar la existencia de tales abusos.

Dicha Recomendación no fue aceptada por la aludida Delegación Territorial, por lo que procederemos a elevar la misma a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación, como máxima autoridad administrativa en la materia.

b) Protocolos de intervención

Hemos de citar 3 instrumentos técnicos que sirven de guía de actuaciones de las administraciones públicas en lo relativo a prevención e intervención en casos de maltrato infantil; Nos referiremos en primer lugar al Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar; se trata de un documento elaborado por el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, que fue previamente consensuado en el Pleno del Observatorio de la Infancia el 9 de julio de 2014, y viene a actualizar el anterior de 2007, ampliándolo a los supuestos de hijos e hijas víctimas

de violencia de género. El documento pretende servir como marco de actuación conjunta e integral, si bien su desarrollo depende de cada Comunidad Autónoma.

En lo relativo a abusos sexuales hemos de referirnos al Protocolo elaborado en 2015 por la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales que señala las actuaciones y criterios de derivación al Programa de Evaluación, Diagnóstico y Tratamiento a Menores víctimas de violencia sexual.

Y con referencia al ámbito sanitario, también hemos de referirnos al Protocolo de intervención sanitaria en casos de maltrato infantil en Andalucía, elaborado en 2014 por la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales.

El objetivo de estos documentos técnicos busca mejorar los procedimientos internos de actuación de la correspondiente administración, así como la coordinación interinstitucional para obtener una respuesta rápida y eficaz, idónea a las características de cada caso.

Pero a pesar de estas previsiones las actuaciones de las administraciones no siempre llegan a tiempo o con la eficacia debida, tal como pudimos comprobar al dar trámite a la queja 19/4155 en la que intervinimos tras dirigirse a nosotros un profesional sanitario de un hospital público de Almería para exponer algunas irregularidades cometidas en el abordaje de la situación de riesgo social en que se encontraba una adolescente, de 15 años, víctima de una agresión sexual y embarazada, de cuyas circunstancias tuvo conocimiento en el ejercicio de su trabajo.

El citado profesional centraba su queja en el retraso, cercano a 2 meses, con el que se adoptaron medidas eficaces en protección de la menor, quien durante todo ese tiempo permaneció en el mismo entorno familiar y social que propició la agresión sexual de que fue víctima.

Tras culminar el trámite de la queja hubimos de resaltar una serie de elementos discordantes con el buen hacer que sería exigible del Ente Público de Protección de Menores.

La intervención del Ente Público viene motivada por la denuncia y constatación de unos hechos de extremada gravedad, como lo es el embarazo tras agresión sexual continuada de una niña de apenas 15 años, ello unido a la situación de desprotección por parte de sus progenitores que, desentendiéndose de sus obligaciones, la dejaron al cuidado de su

tía, cuya pareja fue denunciada como autora de la agresión sexual, ello unido a la carencia absoluta de cuidados médicos durante los 5 meses que llevaba de gestación.

Ante la evidente situación de desprotección de la menor, la actuación congruente de la Administración habría de primar su seguridad y protección, adoptando de forma urgente decisiones que la protegieran del riesgo en que se encontraba, garantizando sus necesidades básicas, así como su integridad física y seguridad personal.

Es por ello que, ante la gravedad de los hechos relatados, reprochamos que hubieran transcurrido más de 2 meses (desde que se registró la denuncia hasta que fue ingresada en un centro de protección) consintiendo el Ente Público que la menor siguiese viviendo en el mismo entorno familiar y social que propició la agresión sexual, sin ninguna medida efectiva de protección, ello a pesar de tener constancia de su avanzado estado de gestación, siendo así que cuando la menor ingresó en el centro de protección llevaba ya 7 meses de embarazo.

Por todo lo expuesto recordamos al Ente Público sus competencias para cumplir con el mandato establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, de proteger a los menores de abusos sexuales mediante procedimientos que aseguren la coordinación y la colaboración entre las distintas administraciones, entidades colaboradoras y servicios competentes, tanto públicos como privados, para garantizar una actuación integral. Y también la obligación establecida en el artículo 14 de esa misma Ley Orgánica de prestar la atención inmediata que precise cualquier menor y de actuar si corresponde a su ámbito de competencias, siendo así que el Ente Público ostenta la facultad de asumir, en cumplimiento de la obligación de prestar la atención inmediata, la guarda provisional de un menor prevista en el artículo 172.4 del Código Civil, procediendo simultáneamente a practicar las diligencias precisas para investigar sus circunstancias y constatar, en su caso, la situación real de desamparo.

Portodo lo expuesto, formulamos una resolución en la que recomendamos a la Delegación Territorial de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de Almería que efectuase una revisión de las actuaciones realizadas en el expediente de protección de la menor con el objetivo de que, en supuestos similares, en que resulten evidentes los indicios graves de

desprotección, se acuerden de manera inmediata medidas congruentes con dicha situación, separando a la menor del entorno social y familiar causante del riesgo. Dicha recomendación fue aceptada en su integridad.

Una conclusión diferente obtuvimos al dar trámite a la queja 20/4137 en la que el padre de una menor nos decía que su hija estaba tutelada por el Ente Público en espera de que el Juzgado resolviera la denuncia en la que se le acusaba de abusos sexuales a la menor. Pedía la intervención del Defensor para que su hija la tuviese en acogimiento familiar su hermana -tía de la menor- en vez de permanecer ingresada en un centro de protección.

Tras admitir su queja a trámite solicitamos la emisión de un informe al respecto a la autoridad administrativa responsable de su tutela (Delegación Territorial de Educación, Deporte, Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación en Jaén). En dicho informe se detallaban los motivos por los que se declaró la situación de desamparo de su hija, al haber quedado acreditados indicios consistentes de que la menor hubiera sido víctima de abusos sexuales; así como de una atención y cuidados negligentes. También se relata el resultado de la valoración de los ofrecimientos realizados por la familia extensa para tenerla en acogimiento familiar, siendo dicho resultado negativo, tanto referido a la familia extensa por línea paterna como materna, motivo por el que se está en estos momentos evaluando posibles familias candidatas a acogimiento familiar con fines de adopción.

Tras analizar la información remitida por la aludida Delegación Territorial comprobamos que las medidas de protección acordadas en favor de la menor se ajustaban a las previsiones de Ley 1/1998, de los derechos y la atención al menor, tanto en lo relativo a los motivos para su declaración de desamparo e ingreso en un centro de protección, como también en lo relativo al procedimiento para constituir un acogimiento con fines de adopción conforme las previsiones del Decreto 282/2002, regulador del acogimiento familiar y la adopción en Andalucía. Y

Nuevos y repetidos ejemplos de quejas sobre las intervenciones judiciales por denuncias de malos tratos o abusos

en consecuencia, al no advertir irregularidades en la actuación del Ente Público de Protección de Menores, dimos por concluida nuestra intervención en la queja.

c) Disconformidad con decisiones judiciales relativas a denuncias por maltrato

Un importante número de quejas tramitadas durante el año han coincidido en expresar disconformidad con decisiones judiciales relativas a denuncias por maltrato a menores de edad. A título de ejemplo citaremos la queja 20/4828 en la que una madre se muestra disconforme con la sentencia absolutoria para el padre en relación con la denuncia de maltrato a su hijo. Culpa de ello a los informes emitidos por los servicios sociales comunitarios. También en la queja 20/4317 la interesada nos indica que presentó una denuncia contra el padre por maltrato a su hijo y que tras dar trámite a las diligencias de investigación no se encontraron indicios que sustentaran una acusación penal por lo que se dio traslado de los hechos al Juzgado de Primera Instancia en el que se venía tramitando el procedimiento civil en que se dilucidaba la guarda y custodia del menor, con cuyas actuaciones se muestra disconforme, así como también con los informes aportados a dicho juzgado por los servicios sociales comunitarios.

En estas quejas nuestra intervención se ve muy limitada ante el obligado respeto a la independencia de los órganos dependientes del poder judicial en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, lo cual no resulta óbice para que entre estas quejas hayamos de resaltar aquellas que nos alertan sobre las consecuencias de tales decisiones en regímenes de visitas que afectan a menores de edad, temiendo por el riesgo que pudieran correr.

En tal sentido en la queja 20/7361 una madre se lamenta por las multas coercitivas que le viene imponiendo el juzgado para que no obstaculice la sentencia que otorga al padre el derecho a relacionarse con su hija. Refiere que ella no hace nada para impedir dicha relación y que es su hija, de 10 años, quien se niega a mantener relación con su padre, en especial si dicha relación conlleva permanecer a solas con él, y todo ello, según su relato, como consecuencia de los abusos sexuales que éste le ocasionó cuando era más pequeña, de los que resultó absuelto por diversas irregularidades cometidas en la investigación.

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.

Y esta legislación penal especial inspira también la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando se requiere su intervención ante un posible ilícito penal en el que estuviera implicado algún menor de edad, bien fuere como víctima o como posible autor. A este respecto **las diferentes policías -estatal, autonómica o local- han de intervenir con las personas menores de edad aplicando unos criterios y principios de actuación diferentes de los que rigen su relación con las personas adultas**, circunstancia que analizamos en la queja 19/3121 en la que el interesado se lamentaba de que su hijo, menor de edad, fuera detenido e ingresado en los calabozos de la policía sin que previamente se lo hubieran comunicado a él como padre del menor, y sin informarle tampoco ni a él ni al menor de las causas que justificaban su ingreso en los calabozos, tampoco de sus derechos como persona detenida y haciéndole compartir calabozo con otras personas mayores de edad.

Tras admitir su queja a trámite solicitamos de la Subdelegación del Gobierno en Málaga su colaboración para que investigase lo sucedido e informase a esta institución sobre sus conclusiones. Y en el informe que nos fue remitido -un extracto del cual dimos traslado al padre para alegaciones- se aportaban detalles de las circunstancias de la detención -en principio realizada por efectivos de la policía local-, de su posterior traslado a dependencias de la policía nacional, así como de las diligencias practicadas por ambos cuerpos policiales, junto con los informes médicos realizados por profesionales sanitarios que atendieron tanto a su hijo como al otro menor implicado.

Tras un detenido estudio de dicha documentación, así como de su posterior escrito de alegaciones, apreciamos la existencia de versiones contradictorias sobre lo sucedido: De la información aportada por la Subdelegación del Gobierno se desprendía una intervención policial acorde con los protocolos establecidos para la detención de menores de edad; por el contrario del escrito de queja del padre y posteriores alegaciones parecía deducirse lo que este consideraba una “detención ilegal”, hecha además vulnerando los derechos del menor.

Ante esta abierta contradicción, y al no disponer esta institución de elementos de prueba que pudieran aportarnos más luz sobre las distintas versiones, hubimos de estar a la presunción de veracidad de los testimonios de los agentes de autoridad (presunción de veracidad

iuris tantum, que podría rebatirse mediante prueba de contrario), y en congruencia considerar que, en ausencia de otros elementos de prueba, la actuación policial se ajustaba a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, como también en la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por el que aprueba el Protocolo de Actuación con Menores.

Pero lo expuesto no impidió que sí nos detuviéramos en un aspecto de la queja que considerábamos necesario destacar: en el informe que nos fue remitido se indicaba que dentro de las dependencias de la Comisaría de Policía de Marbella la totalidad de los detenidos, fueran éstos mayores o menores de edad, quedaban ingresados dentro del “Área de custodia”, donde se ubican la totalidad de los calabozos, pudiendo ser individuales o colectivos. Y a este respecto se reseñaba que el menor fue ingresado en una celda individual.

Sobre este particular, y con independencia del alegato del padre de que su hijo estuvo acompañado en la celda por un mayor de edad -hecho que carecemos de posibilidad de verificar-, destacamos que tal como está concebida esta “Área de custodia” queda en entredicho la efectividad del derecho establecido en la aludida Ley Orgánica 5/2000, cuyo artículo 17.3 establece con meridiana claridad que **mientras dure la detención, los menores deberán hallarse custodiados en dependencias adecuadas y separadas de las que se utilicen para los mayores de edad.**

También en el apartado 4.6.1, de la antes citada Instrucción 1/2017, se indica que los menores detenidos deberán hallarse custodiados en dependencias policiales adecuadas que cumplan con las medidas básicas de seguridad, con atención a sus circunstancias específicas, como peligrosidad, incomunicación, motivo de la detención, trastorno psíquico, sexo u otras, y en todo caso separadas de las que se utilicen para los detenidos mayores de edad, evitando, si las circunstancias de su peligrosidad lo permiten, el ingreso en calabozos.

Y no creemos que se tratase de una cuestión baladí pues la zona de influencia de la Comisaría de Policía Nacional de Marbella ha de atender las incidencias correspondientes a la elevada población que tiene como referente, ya que sólo el municipio de Marbella cuenta con más de 130.000 habitantes, a lo cual se une que en los meses de máxima actividad turística

la población de la zona de costa llegue incluso a triplicarse. Por ello no es descartable que los episodios de detenciones de menores de edad se produzcan con relativa asiduidad, lo cual demandaría la existencia de unas instalaciones acordes a los principios establecidos en la legislación sobre responsabilidad penal de menores.

¿Dónde se custodia en dependencias policiales a un menor detenido?

En cualquier caso, al exceder esta cuestión las competencias del Defensor del Pueblo Andaluz, por tratarse de competencias de un órgano de la Administración del Estado (el Cuerpo Nacional de Policía depende del Ministerio del Interior), decidimos dar traslado de los hechos junto con nuestras consideraciones al Defensor del Pueblo Español a los efectos de que emitiese el pronunciamiento que estimase oportuno. Tras la recepción de esta documentación el Defensor Estatal nos informó de la resolución emitida al respecto, formulando dos Sugerencias a la Subdelegación del Gobierno en Málaga, ambas aceptadas en su integridad: en la primera de ellas pedía que se habilitara en las dependencias de la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la Brigada Local de Policía Judicial de la Comisaría de Marbella una dependencia para la custodia de detenidos menores de edad, mientras durase su privación de libertad en la sede de esa comisaría. En la segunda de las Sugerencias se pedía que el funcionario responsable de la custodia justificase de forma expresa y motivada en la aplicación informática “Dilises” las especiales circunstancias acaecidas -peligrosidad, incomunicación, motivo de la detención u otras- que aconsejasen el ingreso del menor en calabozos, pero siempre en una celda separada de las ocupadas por detenidos mayores de edad. Petición que también se hacía extensiva para el instructor de las diligencias policiales, en las que debía reseñar también dichas circunstancias especiales.

También en relación con la intervención de la policía -en este caso policía local- con menores de edad tramitamos la [queja 20/1370](#), que nos remitió un colectivo de familiares del alumnado de un instituto de enseñanza secundaria de Estepona, exponiendo su disconformidad con la intervención realizada por agentes de la policía municipal de prevención de venta o consumo de drogas en el entorno del centro educativo por el trato dispensado a los menores a los que investigaron (exposición pública a cacheos, realizados de forma intrusiva).

La situación relatada en la queja no deja de ser una cuestión extraordinariamente sensible en atención a los derechos y libertades que se ven afectados en situaciones como las que se tratan con motivo de actuaciones policiales en las que se ven directamente implicados menores de edad.

El caso concreto ha sido ya abordado en otros supuestos en donde se expresan quejas a cargo de los propios menores, o sus familiares próximos, por comportamientos supuestamente inadecuados de los agentes de las unidades policiales a la hora de desplegar determinados operativos. Y, también en este caso, nos encontramos con que las afirmaciones de una parte y de otra se muestran tan dispares que difícilmente pueden ser conciliables, lo cual motiva que sin mayores especificaciones no podamos dilucidar el grado de certeza de versiones tan contrapuestas. En todo caso, sí apreciamos una cierta coincidencia de aproximación de posturas a partir de una convicción de los familiares en cuanto a la importancia y respeto hacia esta labor preventiva de las actuaciones policiales en los entornos juveniles, del mismo modo que el Ayuntamiento, y sus responsables policiales, expresan su perfecta disposición a asegurar la aplicación de las mejores prácticas en estas intervenciones tan delicadas.

Analizamos las intervenciones policiales en entornos educativos a propósito de varias quejas

En cambio, sí debemos apuntar un par de cuestiones en relación con las manifestaciones expresadas en la queja. Y es que, según indica la parte promotora, en su día realizó una comparecencia ante las dependencias policiales relatando algunos hechos sobre la actuación policial que, sin embargo, no aparece en los antecedentes que nos comunica el Ayuntamiento. Todo parece indicar que de dicha visita no se dejó constancia a la persona

interesada (a la que sí se le invitó a presentar queja ante el Ayuntamiento), como tampoco parecen existir antecedentes en los registros policiales, por lo que apuntamos la conveniencia de perfeccionar este tipo de situaciones que deben quedar debidamente registradas. Es evidente que este tipo de manifestación ciudadana en la que se comparece para exponer el incidente que relatamos debe merecer una constancia o registro imprescindibles para servir de guía o referencia ante posibles comportamientos que, más allá de su acreditación, sí aconsejan anticipadamente el necesario

celo para ser detectados y suficientemente aclarados por parte de los responsables policiales.

Además, nos parece muy acertada la indicación municipal de adecuar la intervenciones policiales ante menores como oportunamente se señala en el propio informe a la hora de manifestar que “los alumnos de los Institutos de Enseñanza Secundaria, por el tramo de edad del que se trata, son de especial sensibilidad y dificultad a la hora del trato con los mismos”.

También hicimos hincapié en que los diferentes instrumentos regulatorios de la intervención policial con menores recogen la necesaria colaboración y protagonismo de todos los actores implicados, facilitando al personal directivo y docente, y a las asociaciones de madres y padres de alumnos de los centros que participen en el programa “mecanismos de comunicación y colaboración con los expertos policiales en materia de menores y de jóvenes”.

Estimamos, en suma, que las diferentes regulaciones y actuaciones específicas ofrecen un marco singular e inapelable para reforzar todas estas actitudes de seguimiento y de mutua colaboración entre los actores implicados que facilitan una excelente oportunidad de mejora al Ayuntamiento de Estepona para incrementar estas acciones, por cuanto respecta a la dirección de los servicios policiales locales específicos para menores en los entornos educativos de la localidad.

A la vista de las anteriores consideraciones, esta Institución dirigió al Ayuntamiento de Estepona una Recomendación para que toda información o conocimiento de contenido discrepante o crítico frente a intervenciones policiales ante menores fuese especialmente registrada y tratada para determinar su entidad y alcance. También formulamos una Sugerencia para que se analizase y actualizase, en su caso, con la participación de todos los actores implicados, las pautas de actuación de los servicios policiales municipales en relación con los menores, especialmente en los entornos educativos, desarrollando y adecuando estos procedimientos a la realidad municipal.

En respuesta a nuestra resolución recibimos un informe del ayuntamiento que manifestaba la aceptación íntegra de su contenido.

A continuación relataremos el resultado de la [queja 20/1391](#) que tramitamos para dar continuidad a la [queja 18/1981](#) en la que emitimos una Recomendación dirigida a la Delegación de Justicia de Córdoba en relación con la idoneidad de los espacios habilitados en la sede principal de los juzgados de la ciudad de Córdoba para las entrevistas de los abogados defensores con menores incurso en procedimientos de responsabilidad penal. La queja, presentada por un letrado, argumentaba una serie de propuestas de mejora y buen uso de las dependencias y a tales efectos, en respuesta a la Recomendación que formulamos en su día recibimos un escueto informe del siguiente tenor: *"En relación con la queja de referencia, le comunico que en las instalaciones en las que se ubica el Juzgado de Menores núm. 2 de Córdoba, en la planta baja de la Ciudad de la Justicia, se ha habilitado una dependencia para la celebración de entrevistas entre menor y abogado"*.

Proponemos mejoras en las dependencias judiciales destinadas a menores

Para valorar la situación se recibió nuevo escrito del interesado que alegaba lo siguiente: *"La Fiscalía de Menores de Córdoba ocupa el extremo sureste de la Ciudad de la Justicia de Córdoba, en su planta primera y el Juzgado está en la planta baja. Bueno el Juzgado de Menores número uno porque el número dos no existe, pues fue convertido en Juzgado de lo Penal Seis. Pretender que con esa solución se arregla lo planteado es desconocer la vida diaria de la Fiscalía de Menores. Es decir, el Abogado designado en el turno de oficio para asistir a un menor tiene un primer contacto el día que va a prestar declaración en Fiscalía, planta primera, y para entrevistarse con el menor y sus padres tiene que ir al Juzgado de Menores, planta baja, y ahora viene el/la funcionario/a de Fiscalía buscándolos, ¿va a bajar a la planta baja? O ¿va esperar a que subamos? Kafkiano. El edificio de la Ciudad de la Justicia de Córdoba está ocupado en un 75% aproximadamente. ¿No es más fácil habilitar una de las dos habitaciones que hay entrando a la izquierda en la Fiscalía de Menores, que están ocupadas, una por un integrante de los Equipos Técnicos de Menores y otra por Archivo?"*.

Ciertamente, de la respuesta ofrecida por la Administración escasas valoraciones caben realizarse y ello ante la parquedad de su contenido, en el que apenas se explica un criterio de uso de los espacios sin detenerse en las medidas que, con mayor o menor acierto, formulaba

constructivamente el letrado. En todo caso, tampoco podemos deducir una actuación irregular o contraria al ordenamiento que motive un posicionamiento correctivo por parte de esta Institución, lo cual no resulta óbice para resaltar la escasa receptividad de los gestores de la sede judicial ante una iniciativa que pretende, sin duda, aportar criterios de mejora en este delicado servicio dedicado a la justicia juvenil.

Dejando a un lado esta cuestión y entrando ahora en las quejas relativas a incidencias en el cumplimiento de las medidas que pudieran acordar los Juzgados de Menores hemos de recordar que la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, confiere a la respectiva comunidad autónoma la titularidad y responsabilidad para dar cumplimiento y ejecutar las medidas adoptadas por los juzgados de menores en sus sentencias firmes, hecho que queda reflejado en el artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, al establecer la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de menores infractores.

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

Las quejas que hemos tramitado en esta materia tienen una casuística muy variada, debiendo destacar no obstante el hecho de que muchas de ellas hayan sido presentadas de forma directa por los propios menores. En algunos casos las quejas versan sobre la disconformidad del menor con el trato o indicaciones que reciben del personal educativo (queja 20/5209) con medidas de corrección educativa (queja 20/5375) o con expedientes disciplinarios (queja 20/5373). En algunos casos la queja viene referida a la disconformidad con la reiteración o escasez de determinadas comidas (queja 20/6085, queja 20/0129) o la limpieza de las instalaciones (queja 20/0128, queja 20/5210).

Otras quejas contienen un lamento por la denegación de permisos de salida (queja 20/1883, 20/1884) o por el modo en que se desarrollan las visitas de familiares (queja 20/5212, queja 20/5444, queja 20/3926, queja 20/6245).

En todas estas quejas, y por nimio que pudiera *a priori* parecer el asunto planteado por el menor, incoamos el correspondiente expediente y solicitamos información sobre lo sucedido a la dirección del centro o a la Delegación Territorial de Justicia responsable de su supervisión y control, debiendo resaltar la abundante y detallada información que nos es proporcionada, de la cual en la mayoría de las ocasiones no se pueden deducir irregularidades significativas, y cuando estas son detectadas lo usual es que en el informe ya se nos indiquen las medidas aplicadas para su corrección.

Hemos de destacar también los casos en que se producen incidencias con la escolarización de los menores internos en los centros, en determinados supuestos por la tardanza en formalizar los trámites, tal como en la queja 20/0989 que tramitamos a instancias de la madre de un joven, de 17 años de edad, que acababa de cumplir la medida de internamiento que le fue impuesta por el juzgado de menores, habiendo estado ingresado en el CIMI “Marchenilla”, de Algeciras. Durante su estancia en dicho centro había estado matriculado en un instituto de La Línea de la Concepción, cursando un ciclo formativo de grado medio.

Se quejaba porque tras regresar a su domicilio, en Huelva capital, ni la Administración Educativa ni la Administración competente en Justicia Juvenil habían actuado con diligencia para garantizar la continuidad de sus estudios, debiendo permanecer cerca de un mes ocioso, deambulando por la calle sin nada que hacer.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos la emisión de un informe al respecto tanto a la Delegación Territorial de Educación de Huelva, como a la Dirección General de Justicia Juvenil. Estando en curso estas peticiones de informe, la interesada nos remitió un nuevo escrito para informarnos que su hijo había vuelto a ser ingresado en un CIMI, en este caso en el CIMI “Odiel”, de Huelva. Vino a relatar el episodio que le tocó vivir en primera persona, asistiendo atónita a cómo una banda de narcotraficantes perseguía a su hijo hasta su domicilio para reclamarle una deuda. Es por ello que nos hizo partícipes de su indignación por la escasa preocupación de las Administraciones implicadas en la reinserción social de menores delincuentes, que a su juicio abandonaron a su hijo a su suerte, temiendo que una vez que cumplierse la nueva medida de internamiento en el CIMI “Odiel” volviera a encontrarse absolutamente desasistido.

En otros casos, la continuidad de los estudios se ve condicionada por la restricción de salidas al exterior, tal como en la queja 20/0949 en la que la tutora de un joven que cumplía medida de internamiento semiabierto se lamentaba de los reiterados castigos que recibía el menor, desvirtuando el sentido de la medida que a *priori* le permitiría salir del centro y realizar sus estudios en el centro en el que estuviese matriculado.

Cumplir una medida de internamiento no puede restringir el acceso al proceso educativo del menor

En respuesta a esta cuestión la administración justificó su actuación en cumplimiento de la normativa en materia de responsabilidad penal de los menores, la cual permite un régimen de salidas si se cumplen unos criterios básicos, criterios que el menor no cumplió al comportarse de manera reiterada de forma disruptiva, con faltas de respeto tanto hacia el personal al que profería insultos sumamente graves como hacia sus compañeros. Estos comportamientos derivaron en la permanencia del menor gran parte del tiempo en la zona de mayor seguridad del centro, lo cual impidió que pudiera disfrutar de un itinerario de salidas programadas, así como su asistencia de forma regular al instituto.

Los centros de internamiento de menores infractores han de cumplir con unos estrictos protocolos de supervisión y control de los internos, disponiendo para ello de personal educativo especializado y de personal de seguridad, también especializado, quienes han de abordar aquellos supuestos en que se producen incidentes violentos, incidentes que no siempre pueden ser prevenidos y evitados ante el perfil conflictivo de algunos de los jóvenes allí internados. Y es precisamente en este contexto en el que se produjo el desafortunado incidente, con consecuencias fatales, que abordamos en la [queja 19/3494](#), la cual incoamos de oficio tras tener noticia del fallecimiento de un menor interno en el CIMI “Tierras de Oria” a consecuencia de un incidente en el que el personal hubo de aplicarle medidas de contención mecánica.

Decidimos incoar dicha queja con independencia de la actuación judicial que en esos momentos se estaba desarrollando para dilucidar las circunstancias concretas del fallecimiento del interno, al objeto de depurar las posibles responsabilidades penales. Nuestra actuación

estaba orientada a verificar el correcto funcionamiento del recurso para garantizar la seguridad y bienestar de las personas allí internas, y para ello solicitamos de la Dirección General de Justicia Juvenil la emisión de un informe referido al cumplimiento del protocolo de intervención ante incidentes violentos en el CIMI “Tierras de Oria”; sobre la investigación que respecto del incidente se hubiera realizado por esa Dirección General, así como respecto de las incidencias que resultaran relevantes en la ejecución del programa educativo personalizado del menor.

Aun sin disponer de toda la información requerida, esta Institución comunicó al Defensor del Pueblo Español las actuaciones que se habían emprendido en el curso de la queja en cumplimiento de los principios de cooperación y colaboración que regulan las relaciones de ambas instituciones, según señala la Ley 36/1985, de 6 de noviembre.

Tras las iniciales informaciones recibidas desde los órganos de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local, esta Institución ha prestado especial preocupación en los aspectos que tienen una mayor incidencia en las garantías para los menores internos en relación con las medidas de seguridad que se establecen en el régimen interno de estos Centros de Internamiento de Menores Infractores (CIMI).

Preocupa a esta Institución abordar de una manera regulatoria y funcional el origen de estas situaciones en el empleo de medios de contención. Consideramos que el evidente riesgo para la seguridad de los menores en el uso de estas acciones de contención mecánica hace aconsejable derogar estas técnicas en un escenario tan sensible para el efectivo respeto de los derechos y garantías de estos menores que cumplen las medidas derivadas de su responsabilidad penal en los CIMI.

A tales efectos conviene recordar, junto a los precedentes elaborados por esta Institución, que el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CEPT) en su informe de 2017, así como las aportaciones del propio Defensor del Pueblo de España, en su condición de órgano gestor del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNPT), ya se han manifestado críticamente con el empleo de los medios mecánicos de contención para menores de edad.

Portodo ello, **esta Institución consideró oportuno emitir un Sugerencia dirigida a la Consejería responsable en materia de Justicia para que**

fuesen suspendidas las aplicaciones de estas medidas de sujeción mecánica.

Del mismo modo, y en cooperación y colaboración con el Defensor del Pueblo de España, compartimos la Recomendación dirigida al Ministerio de Justicia mediante escrito de 17 de junio (expte. 19013713) para “*derogar la letra c) del número 2 del artículo 55 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, de modo que quede abolida la sujeción mecánica como medio de contención que se pueda emplear en los Centros de Internamiento para Menores Infractores de todo el territorio nacional*”.

A la vista de las anteriores consideraciones, esta Institución del Defensor del Pueblo Andaluz, y Defensor del Menor, conforme a la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, comparte plenamente los criterios y fundamentos de la resolución elaborada por el Defensor del Pueblo de España respecto a la necesidad de suspender la práctica de sujeciones mecánicas a las personas que se hallan bajo custodia en los Centros de Internamiento para Menores Infractores de Andalucía, dictando a tal efecto las instrucciones oportunas.

En respuesta a nuestra Sugerencia la Dirección General de Justicia Juvenil y Cooperación precisa que viene adoptando las medidas y criterios contemplados en la normativa de justicia juvenil vigente, y con las garantías para preservar la integridad física y moral de los internos y profesionales de los centros de internamiento de menores infractores.

Tras el luctuoso suceso acaecido en el CIMI “Tierras de Oria” la citada Dirección General dictó instrucción sobre el procedimiento a seguir para la aplicación de la medida de contención con sujeción mecánica en los centros de internamiento de menores infractores de Andalucía, para mejorar la seguridad en la aplicación de esta medida.

No obstante lo anterior, y hasta que se derogue la normativa estatal que ampara la aplicación de la medida de contención mecánica, dicha

Las prácticas de contenciones mecánicas y de seguridad deben ser extremadamente cuidadas. Mientras se regulan con más garantías, hemos sugerido su suspensión

Dirección General refiere que estudiará cualquier aportación o sugerencia para la mejora de los medios de contención en orden a evitar la aplicación de la contención mecánica.

3.1.2.10 Derecho al juego y a disfrutar momentos de ocio

En el contexto social actual se ha generalizado el acceso de las personas menores de edad a internet y redes sociales, no resultando extraño que adolescentes e incluso niños dispongan de dispositivos de telefonía móvil con acceso a internet, sin que en muchas ocasiones sus progenitores o cuidadores puedan ejercer el control de los contenidos a los que tienen acceso.

Las situaciones de riesgo en que se ven sometidos los menores hacen que las personas afectadas se dirijan en queja al Defensor del Menor solicitando nuestra intervención, tal como ocurre en la queja 20/2382 en la que una madre denunciaba la existencia de una cuenta en la red social Instagram en la que se hacía uso de la imagen de un menor para hacer apología de la gestación subrogada. Nos decía que la cuenta sumaba 50.000 seguidores y que aparecía la cara y el nombre del niño en muchas fotos, exponiendo su intimidad.

En este caso informamos a la interesada sobre las vías para reclamar contra dicha red social y le indicamos las vías legales para que los progenitores o tutores del menor pudieran ejercer la defensa de sus derechos

En la queja 20/1114 el padre de un menor se lamentaba de la broma pesada que le habían gastado a su hijo creando una noticia falsa en una página web temática específicamente dedicada a este tipo de asuntos. La broma consistía en una noticia periodística simulada con una mofa sobre las malas notas que habría obtenido en sus estudios. En la imagen ilustrativa de la noticia aparecía la imagen del menor y se identificaba claramente el centro donde cursaba sus estudios, lo cual hizo que dicha imagen se hiciese viral al ser compartida de forma masiva por el entorno social del menor, lo cual le provocó un fuerte impacto emocional y un daño en su reputación e imagen personal. El padre se lamentaba de que muchas personas creyesen que su hijo era un mal estudiante, cuando era precisamente lo contrario, y se mostraba indignado ante la vergüenza que venía pasando su hijo.

Nos decía que había contactado con los responsables de dicha página web para que eliminasen los datos personales de su hijo, y también con el buscador Google para que no apareciera en ninguna búsqueda, sin que hasta el momento hubiera tenido resultado, motivo por el que solicitó nuestra ayuda.

Tras realizar diversas gestiones pudimos constatar que las gestiones emprendidas por el padre habían fructificado, no figurando los datos del menor en la mencionada página web.

En ocasiones la queja consiste en realidad en un denuncia de hechos presuntamente delictivos, la cual en muchas ocasiones adolece de elementos mínimos para poder trasladarla a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado especializados en ilícitos cometidos en el uso de nuevas tecnologías de la comunicación e información. Así en la queja 20/5308 el interesado denuncia que en un portal de internet figuran vídeos pornográficos con personas que aparentan ser menores de edad. Al tratarse de páginas web cuyas entidades responsables se encontraban radicadas en el extranjero, fuera incluso de la Unión Europea, y carecer de datos de identidad de los menores y del lugar donde pudieran haberse cometido los hechos, indicamos al interesado la conveniencia de que fuese él directamente quien se pusiera en contacto con las unidades especiales de delitos cometidos usando nuevas tecnologías de comunicación e información, tanto de policía como de guardia civil, quienes recabarían datos acerca del cauce por el que le había llegado información sobre tales vídeos y de este modo podrían colaborar con las policías de otros países para esclarecer los hechos e intervenir si ello resultara posible.

Un caso similar ocurre en la queja 20/3208 en la que el interesado denunciaba la existencia de servicio de videojuegos en internet que tendría una conducta a su juicio fraudulenta con los usuarios, en su mayoría menores de edad. Toda vez que los datos que nos aportaba eran muy escuetos y que venían referidos a su caso concreto, pudiendo él aportar detalles

Se aprecia un acceso generalizado a contenidos inadecuados o pornográficos por parte de menores. La tecnología también debe extenderse a los controles de acceso

de lo sucedido a la policía, consideramos oportuno indicarle que para formalizar una denuncia la Ley de Enjuiciamiento Criminal -artículos 265 y 266- exige la personación de la denunciante en un juzgado o dependencias policiales, donde deberá acreditar su identidad. Esta denuncia posibilitará que los hechos sean investigados y, en su caso, que las diligencias resultantes sean trasladadas al juzgado competente para depurar las correspondientes responsabilidades.

No obstante, advertimos al interesado que tratándose de ilícitos cometidos a través de tecnologías de la información y comunicación no es infrecuente que existan dificultades que impidan que los hechos lleguen a ser esclarecidos, pese a lo cual su conocimiento ayuda a disminuir la cifra de delitos ocultos y a dimensionar adecuadamente el problema de la delincuencia informática.

Hemos de aludir también a las quejas que nos son remitidas por personas disconformes con la facilidad con que las personas menores de edad pueden acceder a internet y tener acceso a contenidos inapropiados para su edad. Siendo esto cierto, también hemos de señalar la dificultad que entraña el establecimiento de medidas limitadoras teniendo en consideración la propia esencia de la red global de comunicaciones en que consiste internet. Ejemplo de esta situación se produce en la queja 20/8463 en la que el interesado se lamenta del fácil acceso de las personas menores de edad a videojuegos *online* a través de un portal especializado en dichos servicios de entretenimiento, todo ello sin que en su opinión la entidad responsable del portal web ejerza un control efectivo de las edades, contenidos y horarios en los que acceden los menores.

En este caso concreto la entidad gestora de los servicios que proporciona la plataforma estaba radicada en los Estados Unidos de Norteamérica, lo cual impedía su control por las autoridades nacionales, excediendo por ello también las competencias de supervisión de esta institución. No obstante, informamos al interesado de las actuaciones que al respecto viene realizando el Consejo Audiovisual de Andalucía (CAA) con sucesivas campañas e instrumentos informativos para impulsar la protección de menores en internet. El CAA viene elaborando distintos materiales informativos en los que apela a padres y madres a supervisar y acompañar a sus hijos menores de edad en el uso de internet. Así, recomienda a progenitores y tutores que se interesen por las posibilidades educativas

de la red y obtengan información sobre los peligros asociados al uso de las tecnologías de la comunicación e información, pudiendo transmitir a los menores consejos y enseñanzas para protegerse.

A lo largo del ejercicio también hemos tramitado quejas en relación con los contenidos emitidos por los distintos canales de televisión, siendo la casuística muy variada. Así en la queja 20/6178 el interesado nos mostraba su disconformidad con el tratamiento sensacionalista dado por diferentes televisiones al caso de una menor víctima de una agresión. En la queja 20/7212 una persona que decía ejercer la profesión de psicóloga clínica se mostraba disconforme con la temática de las películas emitidas por un canal de televisión privado en el tramo horario de especial protección para los menores. En las quejas 20/8255 y 20/8257 las personas interesadas mostraban su disconformidad con el contenido de anuncios publicitarios que son emitidos dentro de un canal de televisión privado, el cual está especialmente orientado al público infantil.

En todas estas quejas y en otras de contenido similar hemos informado a los interesados acerca de la normativa reguladora de las emisiones televisivas en lo que atañe a menores de edad, así como también de los organismos con competencias para tramitar las correspondientes reclamaciones. Tratándose de canales de televisión de ámbito autonómico o local, hacemos especial referencia a las competencias que al respecto ostenta el Consejo Audiovisual de Andalucía.

En este apartado nos referiremos también a las quejas en que las personas interesadas invocan la vulneración del derecho reconocido en el artículo 18 de la Constitución a disponer de su propia imagen, así como a que no existan intromisiones no consentidas en su intimidad o en elementos que conforman su identidad personal.

En determinados casos la controversia sobre la vulneración de estos derechos surge en supuestos de ruptura de relación entre progenitores cuando uno de ellos dispone de la imagen del hijo que tienen en común a lo cual se opone el otro progenitor. Tal caso acontece en la queja 20/4656 en la que la madre de un menor se opone a que el padre

*Recordemos
entre los sistemas
de control, la
importancia de la
implicación de los
progenitores hacia
las costumbres de
sus hijos*

y su actual compañera publiquen en redes sociales imágenes de su hijo sin su permiso. Toda vez que en esta controversia no interviene ninguna administración pública, tratándose de un litigio entre particulares, hemos de informar a la persona titular de la queja las vías para la defensa de sus derechos, recalcando que el artículo 6.1 de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, dispone que el tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco de la persona afectada. Y el carácter inequívoco de dicho consentimiento implica que quien haya de autorizarlo ha de conocer con carácter previo el uso concreto que se va a dar al dato personal, sin que quepan autorizaciones confusas, genéricas e ilimitadas, máxime cuando estas van referidas a menores cuyo supremo interés también está protegido por la legislación.

Tratándose de personas menores de edad, sin suficiente capacidad de decisión, corresponde a su padre, madre o tutores prestar autorización para la cesión de su imagen personal y habrán de sopesar las posibles repercusiones de dicha autorización y adoptar la correspondiente decisión en interés del menor.

En el supuesto de que existieran discrepancias entre ambos progenitores, titulares de la patria potestad, dicha controversia habría de dilucidarse atendiendo al específico régimen de guarda y custodia sobre el menor y, en ausencia de acuerdo, en última instancia la controversia habría de ser resuelta por los juzgados y tribunales del orden jurisdiccional civil (familia).

También en relación con la integridad del derecho del progenitor a disponer de la imagen de un hijo tramitamos la [queja 19/2875](#) que iniciamos tras dirigirse a nosotros la madre de un niño matriculado en una escuela infantil de titularidad municipal, disconforme porque no se hubiera dado respuesta a la solicitud de acceso y copia de la documentación educativa de su hijo, incluyendo las fotografías y vídeos en que apareciera el menor.

La interesada nos decía que había solicitado por escrito a la escuela infantil, hasta en cuatro ocasiones, que le hicieran entrega de dicha documentación, sin que su petición hubiera sido atendida. También indicaba que para dicha finalidad había llegado a personarse en la citada escuela infantil sin que le facilitaran información alguna y recibiendo un trato que consideraba como de “falta de respeto”.

Tras admitir la queja a trámite solicitamos a la Administración local, titular de la escuela infantil, la emisión de un informe al respecto, respondiéndonos que aunque la escuela infantil es de titularidad municipal su gestión ordinaria la realizaba la empresa que resultó adjudicataria del contrato que se suscribió para dicha finalidad, a lo que añadía que en dicho asunto subyacía una disputa entre progenitores en proceso de separación, por lo que remitía la posible respuesta a las peticiones realizadas por la interesada a la Dirección de la escuela infantil.

Por todo lo expuesto, teniendo en consideración la titularidad pública de la escuela infantil, lo cual hacía que la Administración Local se encontrase directamente concernida por las peticiones realizadas por la interesada, emitimos una resolución recomendando que se ejercieran las potestades de supervisión, vigilancia y control de la correcta gestión del servicio contratado, y que en consecuencia se verificase el cumplimiento por parte de la entidad contratista de las previsiones establecidas por la Consejería de Educación en el Protocolo de actuación de los centros docentes en casos de padres divorciados o separados, para garantizar que fuesen atendidas, conforme a lo dispuesto en la legislación, las peticiones efectuadas por la persona titular de la queja relacionadas con la información académica de su hijo y demás documentación solicitada.

La aparición de imágenes de menores en las plataformas digitales también agrava las disputas en parejas separadas.

A tales efectos, y para el cumplimiento de nuestra recomendación, el ayuntamiento de Marchena nos informó que había solicitado a la Consejería de Educación las instrucciones incluidas en el mencionado Protocolo.

Como institución que debe velar por la integridad de los derechos de las personas menores de edad hemos de resaltar la importancia que en las etapas tempranas de la vida de las personas tiene el juego, la relación con los iguales, y el entretenimiento con actividades que enriquezcan su maduración personal.

Dejando a un lado la preponderancia, en algunas ocasiones abusiva, que de modo cada vez más acentuado viene cobrando el juego y la socialización

de los menores a través de las nuevas tecnologías de la comunicación, nos referiremos ahora a las otras posibilidades de ocio y entretenimiento que requieren del contacto personal y su desarrollo al aire libre.

Son diferentes las actividades de ocio a las que tienen fácil acceso las personas en entornos rural y urbano, y tampoco son similares las instalaciones o espacios específicamente dedicados a la infancia y la adolescencia en las diferentes localidades, pero aun así hemos de resaltar la importancia de que los menores dispongan de parques infantiles e instalaciones lúdicas adecuadas para el juego y esparcimiento; también de espacios destinados a la práctica de actividades deportivas; y también que las administraciones públicas fomenten y organicen actividades lúdicas y competiciones deportivas orientadas más al juego y el ocio que a la propia competición.

a) Parques infantiles

En lo que respecta a parques infantiles, y tal como viene ocurriendo en años anteriores, durante el ejercicio hemos recibido quejas alusivas al mal estado de conservación o desperfectos en las instalaciones. De este modo con la queja 19/6114 dimos continuidad a las actuaciones que con anterioridad realizamos en la [queja 19/1074](#), que tramitamos a instancias de un vecino de Estepona por deficiencias e irregularidades en un parque infantil público de dicha localidad, ubicado en la urbanización Valle Romano.

Nos decía el interesado que el deterioro de las instalaciones llegaba a comprometer la seguridad de los menores, principales usuarios de dicho recinto lúdico, para lo cual demandaba que la administración local realizase las actuaciones necesarias para adaptarlo a las exigencias normativas, especialmente al Decreto 127/2001, de 5 de junio, sobre medidas de seguridad en parques infantiles.

Aparentemente dichas deficiencias e irregularidades se encontraban en vías de solución, tal como nos informó el Ayuntamiento en la respuesta que nos remitió, pero el interesado nos remitió una nueva queja rebatiendo dicha información, señalando que la realidad era bien distinta ya que el parque infantil había vuelto a abrirse para su uso público sin reparar los desperfectos y sin que previamente hubiera existido un informe favorable de los técnicos municipales.

Tras interesarnos por lo sucedido el Ayuntamiento nos informó que tras ordenar que se ejecutasen los trabajos de reparación y actuaciones señalados en el informe técnico elaborado al efecto, se procedió por parte de la sociedad mercantil propietaria de dicho recinto lúdico al vallado y cierre del parque infantil, incluyendo cartelería que advertía de tal circunstancia. Más adelante, con la finalidad de verificar si dicha entidad había ejecutado los trabajos ordenados se realizó una inspección al parque infantil comprobando que el parque seguía cerrado y que no se habían efectuado las reparaciones, lo cual motivó que se iniciaran las actuaciones precisas para la ejecución subsidiaria de lo ordenado por parte del propio Ayuntamiento. No obstante, de forma paralela, la entidad mercantil encargada del mantenimiento y conservación de los elementos comunes y públicos de la urbanización comunicó formalmente al Ayuntamiento la subsanación de las deficiencias existentes en el parque infantil, adjuntando a tales efectos un certificado emitido por una entidad certificadora independiente.

Es por ello que el Ayuntamiento giró una nueva visita de inspección pudiendo comprobar que el parque infantil estaba ya abierto al público y el equipamiento destinado al entretenimiento de los menores se encontraba en aparente buen estado, lo cual fue corroborado con posterioridad mediante la emisión de un nuevo certificado acreditativo del buen estado de las instalaciones.

De igual modo en la [queja 19/5563](#) un colectivo de personas residentes en Churriana de la Vega (Málaga) se lamentaban de que su ayuntamiento no atendiera las denuncias que muchos vecinos venían realizando sobre la falta de mantenimiento de un parque infantil de la localidad, en el que se producían incumplimientos de la normativa reguladora de este tipo de instalaciones lúdicas. También se lamentaban de que en dicho parque infantil se produjeran concentraciones de jóvenes para celebrar “botellonas” con el ruido y molestias que ello ocasionaba a la vecindad.

Tras requerir al Ayuntamiento información sobre la veracidad de la queja expresada por los vecinos recibimos un informe en el que tras reconocer la existencia de algunos desperfectos en elementos de juego y cartelería relatan las actuaciones realizadas para su reparación. También se procedió al pintado y embellecimiento de los elementos del parque

infantil, lo cual no se hizo por motivos de seguridad sino para mejorar su aspecto exterior.

En lo relativo al vallado perimetral del recinto lúdico se repararon las tablas que faltaban, así como se repuso el cartel informativo sobre las edades de uso y recomendaciones.

Seguimos impulsando las mejoras en las condiciones de los parques y jardines de uso infantil

Precisa la entidad local que el recinto lúdico al que venimos aludiendo se ubica en el interior de un parque, el cual tiene el acceso abierto sin vallado perimetral ni control de puerta de acceso, al cual acceden adolescentes y jóvenes que se reúnen allí para pasar momentos de ocio. Este hecho no tiene porqué resultar perjudicial, a salvo de que se produjeran ruidos desproporcionados que causaran

molestias a la vecindad, hecho que debía ser denunciado a la policía local para actuar en consecuencia.

De igual modo la entidad local hace alusión al mal uso que la ciudadanía pueda hacer del área específicamente dedicada a perros habilitada en un parque cercano, circunstancia que también habría de ser comunicada a la policía local.

b) Otras actividades de ocio

Una vez que finaliza el curso escolar y comienzan las vacaciones de verano es frecuente que las distintas administraciones, especialmente la local, organicen campamentos de verano, a los cuales concurren los menores para realizar las actividades programadas. En relación con esta cuestión tramitamos la [queja 19/3711](#) que iniciamos, de oficio, tras tener conocimiento de lo acaecido con un niño, de 9 años de edad, que fue excluido del campamento de verano que organizó el Ayuntamiento de Torremolinos por no poder prestarle asistencia adecuada al estar afectado por un trastorno del espectro autista.

Tras interesarnos por lo sucedido pudimos constatar que la Concejalía de deportes de dicho ayuntamiento mantuvo una reunión con el padre del menor y adquirió el compromiso de contratar a un monitor de educación especial que asistiría a su hijo, facilitando de este modo su participación

en las actividades del campamento de verano. Una vez contratado dicho profesional el menor pudo asistir con total normalidad.

Con referencia ahora a la socialización de menores, en edad adolescente, tramitamos la queja 20/0225 en la que la persona interesada se lamentaba de que las administraciones públicas consintieran la existencia de discotecas o salas de fiesta específicamente dedicadas al público menor de edad. En estos establecimientos sólo se permite el acceso de menores y no se autoriza el consumo de alcohol ni tabaco. Pero en opinión de la interesada estos locales de ocio fomentan unos valores y pautas de comportamiento perjudiciales para los menores, lo cual los predispone a continuar accediendo a centros de ocio similares cuando sean mayores de edad, en donde sí se consume alcohol con normalidad.

A este respecto señalamos a la interesada que en el contexto social actual de nuestra Comunidad Autónoma existen diferentes alternativas de ocio accesibles para la juventud y específicamente para los menores de edad, siendo la señalada en la queja una de ellas, que en condiciones controladas, con respeto escrupuloso a la normativa que la regula, no tiene porqué suponer un menoscabo a los derechos de las personas menores que deciden acudir allí. Por ello, aunque compartimos la necesidad de que se fomente entre la juventud unos valores acordes con nuestro sistema de derechos y libertades, no por ello se debe menoscabar la facultad de todo individuo para disfrutar de su tiempo de ocio de la manera que estime conveniente.

En cuanto a la normativa aplicable, el Gobierno de Andalucía aprobó el Decreto 10/2003, de 28 de enero, que establece el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Su artículo 3, referido a menores de edad, establece las siguientes limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos y actividades recreativas respecto a los menores de edad:

a) Queda prohibida la entrada y permanencia de los menores de dieciocho años en casinos de juego, salas de bingo y salones de juego.

También es oportuno ganar presencia y accesibilidad de menores con dificultades en actividades de ocio y deporte

b) Queda prohibida la entrada y permanencia de los menores de dieciséis años, en los pubs y bares con música, en las salas de fiesta y en las discotecas. Se excluyen de esta limitación las discotecas de juventud en las que se permite la entrada y permanencia de menores de dieciséis años, de acuerdo con las condiciones y requisitos exigidos por la normativa aplicable.

A lo expuesto se añade, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26 de la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Materia de Drogas, la prohibición absoluta de vender ni suministrar bebidas alcohólicas o tabaco a los menores de dieciocho años que accedan a establecimientos de espectáculos públicos o actividades recreativas.

Dejando a un lado el encuadre legal de dicha actividad de ocio sí queremos remarcar la tendencia actual de la juventud a acudir con menor asiduidad a tales salas de fiesta o discotecas. En el último sondeo publicado en abril de 2015 por el Instituto Nacional de la Juventud (Sondeo de opinión y situación de la gente joven 2014 / 3ª encuesta) se señala como ir a discotecas, a bailar y ver la televisión son las actividades que más atractivo pierden entre la juventud. Por el contrario, las actividades de tiempo libre cuya práctica crece significativamente, teniendo en cuenta que partían de un ratio medio en torno a la media, son:

- Practicar, hacer deporte. Incremento de un 45,4% de su práctica con relación a lo manifestado en 2007.
- Viajar. Incremento de un 22,9% de dicha actividad, tomando como referencia o base lo señalado en 2007.
- Leer libros, incremento de un 29,6% de dicha actividad, comparando los datos sobre la base de lo detectado en 2007.
- Usar el ordenador. Incremento de un 20,6% sobre la base de lo manifestado en el año 2007.

Otro asunto que atañe al disfrute del ocio por los menores de edad lo abordamos en la queja 20/1107 en la que la persona interesada se lamentaba porque en las Fiestas que se celebran en la localidad de La Puerta del Segura se estaría fomentando el uso de material pirotécnico por menores, con el riesgo implícito que ello conlleva. A tales efectos, junto con su escrito de queja nos remitía material gráfico que serviría de prueba de lo expuesto.

Al tratarse de una queja anónima decidimos incoar, de oficio, un expediente para interesarnos por el asunto ante dicha administración local, respondiéndonos el Ayuntamiento que la denuncia carece de fundamento, al haber obtenido los permisos preceptivos de la Subdelegación del Gobierno y de la Delegación Territorial competente de la Junta de Andalucía, habiendo dictado además un bando de Alcaldía para regular la venta controlada de material pirotécnico, sin que en ningún caso se permitiera la venta de dicho material a menores.

Tras analizar los hechos, aun ensalzando las cautelas adoptadas por la corporación local para minimizar los riesgos inherentes al uso material pirotécnico mediante la acotación de un lugar seguro para dicha finalidad, y las especiales cautelas relativas a menores de edad, no pudimos pasar por alto el hecho de que el uso del mencionado material pirotécnico se encontrase muy enraizado en las festividades de esa localidad, lo cual nos llevaba inexorablemente a acudir a la normativa específica reguladora de esta cuestión y emanada del Gobierno de Andalucía, en concreto al Decreto 106/2015, de 17 de marzo, por el que se regula el procedimiento para el reconocimiento de las manifestaciones festivas con uso de artificios pirotécnicos y la formación de las personas que intervienen en las mismas.

Dicho reglamento parte de la existencia en la Comunidad Autónoma de Andalucía de unas tradiciones muy arraigadas en las que el uso de la pólvora constituye una parte importante de la celebración de fiestas patronales o locales, y en las que la utilización de artificios pirotécnicos es consustancial a las mismas. Es por ello que, en consideración al riesgo inherente a los mismos, el Decreto establece condiciones de seguridad tendentes a evitar daños personales y materiales, e incide de manera especial en los requisitos de formación que han de reunir los consumidores reconocidos como expertos participantes en tales eventos festivos.

En la información aportada por el ayuntamiento no constaba ninguna referencia a que se hubiera tramitado al procedimiento para que las celebraciones de las Fiestas de San Blas obtuvieran el reconocimiento, por parte de la Junta de Andalucía, de su carácter religioso,

El uso de material pirotécnico por menores tiene regulación. Otra cosa es que se cumpla

cultural o tradicional, en las que se produce el uso de artificios pirotécnicos, lo cual daría lugar a su inclusión en el Catálogo público de manifestaciones festivas de carácter religioso, cultural o tradicional con uso de artificios pirotécnicos en Andalucía. Es por ello que emitimos una Recomendación dirigida al citado ayuntamiento para que se iniciasen los trámites previstos en el artículo 5 del Decreto 106/2015, al que hemos hecho alusión, encontrándonos en estos momentos en espera de respuesta por parte del ayuntamiento sobre su aceptación o posible rechazo.

3.1.2.11 Derecho al Deporte

En relación a la participación de menores en actividades deportivas destacamos nuestra intervención en la [queja 19/1236](#) que nos presentó una madre disconforme con el trato dispensado a su hijo en una actividad deportiva organizada por administraciones locales (Diputación y Ayuntamiento), celebrada en instalaciones municipales y con financiación pública. Señalaba que su hijo, de 9 años de edad, participaba en la competición de fútbol que organizaba la Diputación Provincial de Sevilla, cuya operativa requería que se inscribieran en dicha actividad deportiva clubs, asociaciones y otras entidades previamente convocados por el municipio adherido, en este caso Guillena.

La interesada argumentaba que la filosofía de la actividad deportiva que organiza la Diputación estaba orientada a facilitar la participación de niños y niñas que no estuviesen inscritos en otras competiciones organizadas por federaciones deportivas, primando la sana práctica del deporte por encima de la competición, ayudando a los participantes a mejorar su estado físico y el conocimiento de la concreta técnica deportiva. Es por ello que decidió inscribir a su hijo en dicha actividad deportiva, en la creencia de que le ayudarían a mejorar su estado físico -el menor tenía ciertos problemas de salud que le provocaban sobrepeso- y se integraría en el grupo de iguales, participando en los partidos de fútbol, jugando más que compitiendo. Pero su sorpresa fue que el entrenador dejó relegado a su hijo, permitiéndole jugar sólo unos minutos por partido, haciendo comentarios despectivos sobre su estado físico y su habilidad para jugar al fútbol.

Tras quejarse por la actitud del entrenador, no obtuvo una respuesta acorde a sus expectativas ni por parte de la directiva del club ni posteriormente

tampoco por la Concejalía de deportes del ayuntamiento y la Diputación Provincial de Sevilla, que se limitaron a señalar que sobre este asunto no tenían competencias para intervenir.

A lo expuesto añadía la interesada una queja porque los entrenadores y personal técnico que participaba en la competición deportiva no disponían de formación y titulación adecuada para ejercer como tales, y que incluso ni se llegaba a exigir a estas personas requisitos tan básicos como el certificado negativo sobre antecedentes de delitos sexuales, por ejercer una actividad con contacto habitual con menores.

Al dar trámite a esta queja solicitamos tanto al Ayuntamiento implicado como a la Diputación Provincial que nos remitieran una informe sobre lo sucedido, en los cuales se exponía de forma sucinta lo siguiente:

El Ayuntamiento argumenta que la escuela de fútbol, en la que estaba inscrito el menor, no es de titularidad municipal, y por ello no podría encuadrarse en la oferta de deportes que realiza la entidad local, siendo así que el Área de Deportes del Ayuntamiento no interviene ni en el proceso de selección de monitores, ni en la programación de sus actividades, ni en los objetivos o directrices marcados por el club de fútbol que es el gestor de las mismas.

A consecuencia de las anteriores afirmaciones el Ayuntamiento niega ninguna competencia para corregir o sancionar la actuación del club por considerar que se trata de una controversia entre particulares ajena al municipio. No obstante, el Ayuntamiento señala que la Concejalía de Deportes mantuvo reuniones con el club para exponer la queja de la madre y señalar la postura institucional en relación al posible trato discriminatorio sufrido por el menor, así como la necesidad de que la normativa interna del club salvaguardase los derechos de los menores, pero sin entrar a valorar las argumentaciones de las partes que en este caso resultaban contradictorias.

Por su parte, el informe de la Diputación Provincial se remite a lo ya manifestado por el Ayuntamiento, añadiendo que la Diputación Provincial se limita a ejercer sus competencias, de acuerdo con lo establecido en

*Jugar o competir.
Un dilema
que aparece
en muchas
actividades
deportivas de
menores que no
resulta pacífico*

el art. 36.1 b) y d) de la Ley 7/1985 de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local, y que en su virtud viene desarrollando una labor de asistencia económica y de fomento económico y social con aquellos municipios que por sí o asociados ejerzan las competencias en materia de deporte, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5/2010 de 11 de junio.

Tras analizar lo expuesto por ambas administraciones, y tras sopesar lo ocurrido al menor, concluimos que, si bien es cierto que es al entrenador al que corresponde decidir qué jugadores integran la alineación del equipo -con los cambios permitidos en cada instante del partido-, y que sobre esta cuestión poco pueden incidir de forma directa las administraciones organizadoras de la actividad, lo cierto es que sí podrían disponer de otros mecanismos para velar porque se alcanzase el fin pretendido con la actividad deportiva, pues aunque somos conscientes de la dificultad de conciliar los principios de la competición deportiva con el carácter lúdico del deporte, creemos que sin llegar a extremos que desvirtúen la competición, se podrían encontrar fórmulas imaginativas que restaran importancia a la victoria sobre el contrario, a la nuda competición, y pusieran su acento en la participación más o menos igualitaria de todos los integrantes del equipo.

A título de ejemplo, una posible fórmula sería que entre las reglas de la competición se estableciese la exigencia de unos minutos mínimos de participación de cada uno de los integrantes del equipo desplazados para el encuentro. Otra fórmula podría consistir en otorgar puntuación suplementaria a los equipos que repartieran mejor los minutos entre todos sus componentes. E incluso se podría establecer, en función del nivel competitivo de los equipos, una puntuación suplementaria a aquellos de menor nivel para de este modo equilibrar la competición.

También llamamos la atención sobre el estricto cumplimiento lo establecido en la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, que establece la obligación de que se aporten certificados negativos del Registro Central de Delinquentes Sexuales para todos los profesionales y voluntarios que trabajan en contacto habitual con menores.

Por lo expuesto, emitimos una resolución formulando las siguientes Recomendaciones tanto a la Diputación Provincial de Sevilla como al Ayuntamiento de Guillena, en lo que concierne a sus respectivas competencias:

“Primera.- Que de cara a futuras celebraciones de los Juegos Deportivos Provinciales se introduzcan modificaciones en la dinámica de la competición que favorezcan la participación equilibrada de todos los deportistas integrantes de un equipo, garantizando que ningún deportista sea discriminado por su discapacidad, menor capacidad atlética o escasa destreza deportiva.

Segunda.- Que en la regulación de los Juegos Deportivos Provinciales se exija a las entidades participantes que su personal, especialmente entrenadores, que tenga contacto habitual con menores, disponga del certificado negativo de antecedentes sexuales que exige la legislación”.

El Ayuntamiento responde a nuestra resolución en sentido positivo señalando que en las reuniones mantenidas con los municipios participantes en los Juegos Deportivos Provinciales, hizo hincapié en la necesidad de hacer valer las indicaciones recibidas desde el Defensor del Menor. También se recalca que el Área de Deportes del Ayuntamiento ha asumido la dirección y ejecución directa de la escuela de fútbol y en este sentido, entre otros, ha establecido como requisito a cumplir por parte de los monitores, estar en disposición del certificado negativo de antecedentes sexuales.

Por su parte la Diputación Provincial de Sevilla también manifiesta su aceptación a las Recomendaciones formuladas, precisando que de cara a futuras celebraciones de los Juegos Deportivos Provinciales, desde el Servicio Técnico de Deportes del Área de Cultura y Ciudadanía de la Diputación de Sevilla, en coordinación con los municipios encargados de la gestión y organización de los mismos y todas las localidades participantes, asumen el compromiso de trabajar en las recomendaciones efectuadas por el Defensor del Menor, de manera que quede recogido en la normativa por la que se rigen las competiciones, medidas que favorezcan aún más si cabe, la participación equilibrada de todos los deportistas de manera que nadie sea discriminado por su discapacidad, menor capacidad atlética o escasa destreza. Igualmente recomendarán a todas las entidades participantes, públicas o privadas, que velen por la formación de sus entrenadores, exigiéndoles el certificado negativo de antecedentes sexuales requerido por la legislación.

3.1.2.12 Derechos de niños y niñas en relación con los servicios de interés general y consumo

Debemos comenzar este apartado reseñando la aprobación de una nueva normativa que nos parece especialmente relevante en relación al ámbito que nos ocupa, y cuya publicación se ha producido coincidiendo con la redacción de este Informe.

Nos referimos al [Real Decreto 1/2021](#), de 19 de enero, de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad.

Esta norma regula el concepto *persona consumidora vulnerable*, dando respuesta a una antigua aspiración de esta Institución, compartida por muchas de las administraciones y asociaciones del tercer sector de acción social, que venían demandando desde hace tiempo la necesidad de definir claramente este concepto para dotar de seguridad jurídica a las medidas adoptadas para reforzar la protección de las personas consumidoras en situación de especial vulnerabilidad.

La norma establece que, «a los efectos de esta ley y sin perjuicio de la normativa sectorial que en cada caso resulte de aplicación, tienen la consideración de personas consumidoras vulnerables respecto de relaciones concretas de consumo, aquellas personas físicas que, de forma individual o colectiva, por sus características, necesidades o circunstancias personales, económicas, educativas o sociales, se encuentran, aunque sea territorial, sectorial o temporalmente, en una especial situación de subordinación, indefensión o desprotección que les impide el ejercicio de sus derechos como personas consumidoras en condiciones de igualdad».

Se trata de una definición compleja porque parte de la consideración de que las situaciones de vulnerabilidad que pueden afectar a una persona en una relación de consumo pueden ser muy variadas, cambiantes y depender de factores muy diversos, que pueden incluso provocar que una persona pueda ser vulnerable en una determinada relación de consumo y no serlo en otra.

En este sentido, el Real Decreto-ley considera que las personas menores constituyen uno de los colectivos sociales que presenta situaciones de vulnerabilidad que lo hacen acreedor de un régimen de especial protección en sus relaciones de consumo. Así, en la exposición de motivos de la norma se señala lo siguiente:

«También se debe prestar especial atención a la situación de los niños, niñas y adolescentes que, de acuerdo con el INE, suponen el 17,6 % del total de la población, siendo los menores de 16 años el colectivo más afectado por el riesgo de pobreza relativa según la encuesta de condiciones de vida. En sus relaciones de consumo, los niños, niñas y adolescentes, por ejemplo, presentan una mayor sensibilidad a la publicidad y a las prácticas comerciales agresivas, disponen de menor capacidad para reconocer el peligro, pueden sentirse atraídos por la apariencia de productos que entrañen riesgos para su salud o seguridad, o pueden presentar mayor sensibilidad frente a la toxicidad de determinadas sustancias químicas. Requieren, como la Nueva Agenda del Consumidor advierte, medidas de educación permanente, formación y sensibilización.»

Nos parece una norma muy oportuna y necesaria, por lo que, aunque haya sido publicada en 2021, hemos considerado conveniente hacer una referencia a la misma en este subapartado.

Entrando ya en la dación de cuentas de las quejas tramitadas en 2020 que afectaban especialmente a las personas menores, debemos señalar que, en el ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente a los servicios que proporcionan suministros básicos a las familias como la luz, el gas o el agua, **el principal problema que puede padecer una familia es que se produzca un corte del suministro.** Una situación que siempre resulta difícil de afrontar por su directa incidencia en aspectos esenciales de la vida cotidiana como la salud, la alimentación o la higiene. Pero el problema puede llegar a ser realmente dramático cuando en la familia afectada existen menores, cuyas necesidades más básicas pueden verse comprometidas por la falta de alguno de estos suministros esenciales.

Los cortes de suministro eléctrico vuelven a situar a los niños y niñas como sus principales perjudicados

Una de las causas más habituales para estos cortes de suministro es el impago de las facturas correspondientes por la situación de precariedad económica de las familias. También son causa frecuente de cortes en

el suministro la detección de alguna situación de fraude o anomalía, aunque la normativa vigente sólo autoriza el corte cuando dicha situación comporta algún riesgo para la seguridad de la instalación que comprometa a personas o bienes.

Cuando estas situaciones se producen es frecuente que las familias acudan a esta Institución en demanda de ayuda para conseguir el restablecimiento del suministro interrumpido.

A este respecto 2020 comenzó igual que otros años y en los primeros meses del año se recibieron diversas quejas relacionadas con cortes en el suministro de agua o luz que afectaban a familias con menores a cargo. Tal fue el caso de la [queja 20/1263](#), en la que se nos denunciaba un corte de luz por anomalía sin previo aviso. Sin embargo, la aparición de la pandemia y la aplicación de una medida como el confinamiento domiciliario obligatorio de las familias supuso un cambio de escenario que llevó al Gobierno a adoptar medidas excepcionales ya que resultaba imprescindible garantizar los suministros básicos a las familias mientras durase esta situación.

Así, se aprobó el Real Decreto-ley 8/2020, que establecía que los suministradores de energía eléctrica, gas natural y agua no podrían suspender el suministro a aquellos consumidores en los que concurriera la condición de consumidor vulnerable severo o en riesgo de exclusión social.

Asimismo, prorrogaba la vigencia del bono social eléctrico para aquellos casos en que el mismo se agotase durante dicho periodo y suspendía la revisión para los siguientes tres bimestres de los precios máximos de venta al público de los gases licuados del petróleo envasados, para evitar el alza de su precio.

Estas garantías se acentuaron con el dictado del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, en el que se dispuso, de forma taxativa, que mientras estuviese en vigor el estado de alarma, no podría suspenderse el suministro de energía eléctrica, productos derivados del petróleo, incluidos los gases manufacturados y los gases licuados del petróleo, gas natural y agua en ningún domicilio que tuviera la consideración de primera vivienda. Especificando la norma que no se podrían realizar cortes incluso aunque constase dicha posibilidad en los contratos de suministro o acceso suscritos por los consumidores. Asimismo, establecía que el periodo de tiempo en

que estuviese en vigor el estado de alarma no computaría a efectos de los plazos de los procedimientos de suspensión del suministro iniciados con anterioridad a dicho periodo.

En principio las medidas adoptadas merecieron una positiva valoración desde esta Defensoría por considerar que eran acertadas e iban bien encaminadas a garantizar la preservación de unos servicios que resultaban esenciales para las personas en situación de confinamiento y para mantener la actividad económica y la prestación de servicios públicos básicos.

Nuestra actividad supervisora en este ámbito se encaminó fundamentalmente a comprobar la efectiva puesta en marcha de las medidas adoptadas, atender las quejas recibidas al respecto y proponer aquellos cambios y mejoras que asegurasen una mas adecuada cobertura de las necesidades de la población o solventasen las ineficacias detectadas.

En este sentido, y por lo que se refiere a las medidas destinadas a garantizar los suministros esenciales de luz, agua y gas, **debemos destacar el cabal cumplimiento por las compañías suministradoras de la prohibición de nuevos cortes**, aun en el supuesto de impago de recibos o enganches ilegales, como lo demuestra el hecho de que ninguna queja se ha recibido desde que se aprobara esta medida denunciando su posible incumplimiento.

Ello no obstante, aunque valorábamos muy positivamente la prohibición de nuevos cortes en el suministro, entendimos que la medida podría resultar insuficiente al no contemplar aquellos supuestos en que el corte era anterior a la declaración del estado de alarma.

Por ello, solicitamos mediante un [comunicado](#) publicado en nuestra página web que se incluyeran entre las medidas sociales reguladas **la obligación de las empresas suministradoras de reponer el suministro en aquellos hogares afectados por un corte previo, aun cuando el mismo estuviera debidamente justificado, especialmente cuando residan en el hogar menores, personas en situación de vulnerabilidad o exclusión, y mientras dure la actual situación de excepcionalidad**, salvo en aquellos supuestos en que la reconexión no fuera posible por razones técnicas o de seguridad debidamente acreditadas.

Esta petición pretendía dar respuesta a las difíciles situaciones que nos trasladaban algunas personas afectadas por cortes de suministro anteriores

a la declaración del estado de alarma, ya fuese mediante llamadas a nuestra oficina de información o mediante la remisión de escritos de queja.

A la publicación del comunicado, añadimos **gestiones específicas ante las compañías suministradoras en los casos que nos llegaban, exponiendo la situación y solicitando una reconexión provisional**, al menos mientras durase el estado de alarma y el confinamiento.

Estas gestiones tuvieron éxito en algunos casos, especialmente en supuestos de cortes en el suministro de agua donde las compañías suministradoras se mostraron por lo general receptivas a nuestras peticiones, siendo especialmente reseñable la comprensión mostrada por la compañía Giahsa.

En los supuestos de corte en el suministro eléctrico no siempre tuvieron éxito nuestras gestiones, al oponerse a la reconexión la compañía suministradora alegando, en la mayoría de ocasiones, las deficiencias existentes en la instalación eléctrica que impedían el restablecimiento del suministro o exigían de tareas de reparación complejas que no se consideraban incluidas en el concepto de atención de averías que justificara el desplazamiento de los técnicos correspondientes.

Particularmente complejas fueron las gestiones en aquellos supuestos en que el corte de suministro era consecuencia de un enganche ilegal previo y además las familias afectadas se encontraban ocupando ilegalmente la vivienda.

Aunque en estos supuestos era evidente que el corte de suministro estaba más que justificado, entendía esta Institución que había que atender a la realidad de la situación creada con el confinamiento que impedía la movilidad de estas personas y les obligaba a permanecer en unas viviendas carentes de los servicios mas esenciales, en ocasiones contando con la presencia de menores.

Tal fue el caso planteado en la [queja 20/1934](#) que afectaba a un grupo de familias con un importante número de menores que venían desde hacía tiempo ocupando unas viviendas en Sevilla y a las que se había cortado el agua y la luz por parte de las compañías suministradoras con la ayuda de las fuerzas de seguridad tras reiterados enganches ilegales a las redes de distribución.

Estas familias se habían suministrado de agua utilizando la de una fuente pública próxima a las viviendas pero, tras la declaración del estado de

alarma, esta fuente fue clausurada por razones de prevención sanitaria, creándose así una situación de grave riesgo higiénico y sanitario al verse obligadas estas familias a largos desplazamientos para obtener agua para beber, cocinar y lavarse.

Tras nuestras gestiones Emasesa accedió a restablecer de forma provisional y excepcional el suministro. No tuvieron el mismo éxito nuestras gestiones con Endesa que adujo el mal estado de las instalaciones y los riesgos que comportaban para la seguridad de las personas para denegar la reconexión.

También merece ser destacada la queja 20/1991 en la que una familia nos pedía ayuda para conseguir el suministro eléctrico que precisaban, entre otras cosas, para accionar una bomba que les permitía obtener agua. Esta familia, con dos menores a cargo, ocupaba sin título una vivienda y tenían enganchada la luz a una farola del alumbrado público, que únicamente tenía suministro eléctrico en horario nocturno, lo que les impedía disponer de energía alguna durante el resto del día. Una circunstancia que volvía dramática la situación familiar durante el confinamiento obligado, impidiendo, entre otras cosas, que los menores pudiesen utilizar dispositivos electrónicos para seguir con sus clases de forma virtual.

Las gestiones realizadas ante el Ayuntamiento para encontrar una solución al problema que posibilitase un suministro continuado de luz a la vivienda no prosperaron, tras negarse el consistorio a mantener permanentemente encendido el alumbrado público en la zona o facilitar un generador a la familia. No obstante, sí conseguimos que se les ofreciera a la familia un alojamiento alternativo, con suministros garantizados. Para nuestra sorpresa, dicha propuesta fue rechazada por la familia sin que nos aportaran razones justificadas para tal negativa, lo que nos llevó a suspender nuestras actuaciones.

*Impulsamos
entre las
administraciones
y las compañías
suministradoras
protocolos que
garanticen
el servicio
para familias
desfavorecidas*

Aunque la **prohibición de corte en los suministros** estaba limitada al periodo de vigencia del estado de alarma, el mismo se prorrogó por el RD-ley 26/2020, de 7 de julio, hasta finales del mes de septiembre, levantándose posteriormente estas medidas por un breve periodo,

aunque han vuelto a ser retomadas, con ciertas limitaciones, a finales del año.

La persistencia de la prohibición de corte de suministros en el periodo posterior al estado de alarma y hasta el 30 de septiembre originó cierta confusión entre los responsables de algunas empresas suministradoras, como lo pone de manifiesto la [queja 20/5409](#). En ella, una madre con 4 hijos a cargo nos informaba que el día 3 de agosto la empresa suministradora había procedido al corte del suministro en su vivienda por impago de recibos, retirando el contador.

La interesada reconocía que existía una deuda por impago de recibos con la compañía suministradora, que en ese momento no podía saldar en su totalidad por lo que había pedido un fraccionamiento acorde a su situación económica, sin que su petición hubiera sido de momento atendida.

Según relataba, había presentado una reclamación a la empresa suministradora alegando la prohibición legal del corte de suministro y solicitando su reposición urgente, pero le habían indicado, telefónicamente, que no existía tal prohibición de corte de suministro y que la única posibilidad de que se restableciera el suministro era pagando la deuda existente.

Tras tramitar la queja por vía de urgencia ante el Ayuntamiento y la Empresa suministradora, denunciando el corte de suministro y la vulneración que el mismo suponía de la legislación en vigor, se nos comunicó que **se procedía al restablecimiento inmediato del suministro**.

Con independencia de estos supuestos concretos de cortes de suministro que afectan a familias determinadas, a esta Institución le viene preocupando sobremedida desde hace ya bastantes años **el grave problema de los cortes de suministros que afectan a barriadas enteras de determinadas poblaciones**, en su mayoría habitadas por familias en situación muy desfavorecida social y económicamente, que soportan cortes en el suministro energético que se repiten cotidianamente y con una duración de muchas horas.

Se trata de **una situación absolutamente inadmisible ya que afecta a derechos básicos de las personas**, como el derecho a la salud, a la educación o a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Este grave problema impide a las familias realizar una vida normalizada, calentarse

en invierno o tener refrigeración en verano; cocinar sus alimentos y conservarlos refrigerados; tener luz por las noches para sus actividades cotidianas; utilizar aparatos eléctricos o electrónicos para su trabajo o para su ocio personal, etc.

Es **un problema que además incide directamente en la salud de las personas más vulnerables**, como es el caso de las

personas mayores; de las personas con enfermedades crónicas que precisan de aparatos médicos alimentados eléctricamente como respiradores o bombas de oxígeno; de las personas con discapacidad que utilizan instrumentos eléctricos para su vida cotidiana o precisan del ascensor para poder salir de sus viviendas; etc.

Y estos problemas se acentúan cuando los afectados son menores de edad, cuyas necesidades y derechos más básicos pueden verse en serio riesgo al no disponer de un elemento tan esencial en la vida cotidiana como es el suministro eléctrico.

Posiblemente el caso más paradigmático de esta problemática que denunciamos es el que afecta a los barrios que integran la denominada Zona Norte de Granada, que viene padeciendo esta calamidad desde hace ya muchos años. Una situación inaceptable, que esta Institución viene denunciando desde el año 2015, en el que se tramitó de oficio la [queja 15/0798](#), sin que nuestras denuncias y continuos llamamientos a las administraciones implicadas y a la empresa suministradora hayan servido para encontrar una solución definitiva al problema.

Se trata además de **un problema que va extendiéndose de forma imparable** por otras ciudades y pueblos de Andalucía, generando una geografía de los cortes de suministros que desgraciadamente coincide con el que podría ser el Mapa de la miseria y la marginación de Andalucía. **Un problema que demanda de una solución urgente** porque constituye posiblemente uno de los principales problemas sociales de nuestra Comunidad Autónoma.

Así lo venimos reclamando desde 2019, cuando iniciamos de oficio la [queja 19/2711](#), en la que interpelamos a todas las Administraciones

La urgencia en una familia ante el corte de suministro de la vivienda todavía se ha agravado durante el confinamiento

con competencias en la materia y a la empresa suministradora Endesa, pidiendo soluciones y medidas concretas para afrontar de una vez por todas este problema. Una queja que aún permanece en tramitación porque todavía no hemos encontrado una respuesta válida a nuestras peticiones.

Este problema, ya grave de por sí, se agravó aún más durante el periodo de confinamiento obligado de las familias por el estado de alarma, ya que los cortes de luz hacían inasumible para las familias la permanencia en sus domicilios, afectando especialmente a los menores a los que se impedía de esta manera seguir con su proceso formativo por medios telemáticos.

Si en condiciones normales ya resulta harto difícil para cualquier persona soportar cortes de luz cotidianos, que se producen en cualquier momento del día y que en ocasiones duran más de 7 horas seguidas, imaginemos cómo ha sido la vida de una familia enfrentada a una realidad así en una situación de confinamiento obligado.

Quizá la mejor manera de acercarnos a esta dura realidad sea transcribiendo el relato que nos hacía una madre de una barriada desfavorecida de Almería en el escrito que nos remitió pidiendo nuestra ayuda:

“Me dirijo a usted como mujer y madre de un discapacitado intelectual de 35 años, con un grado reconocido por ley del 65 %. por suerte o por desgracia. Sé que vivo en una barriada marginal en la ciudad de Almería, (...). Desde hace meses venimos sufriendo cortes de luz casi todos los días entre 12 y 14 horas diarias. Estos cortes de luz no son consecuencia de no pagar la factura de la luz o tener problemas internos en la instalación eléctrica en mi casa.

He realizado todo tipo de llamadas a través de los teléfonos de Endesa distribuidora, como responsable del mantenimiento de la infraestructura eléctrica y de mi zona. No me dan ninguna solución. He de soportar estos cortes junto con mi hijo discapacitado (...) tiene una discapacidad cognitiva, un 65 %. Es como un niño grande, nervioso por la falta de luz. La necesita para dormir. Es decir, duerme con la luz encendida.

(...) No se que hacer o que decir. Me dicen que meta a mi niño en una residencia, los interlocutores, o telefonistas que contestan a mis llamadas para quejarme de estos horribles cortes. Entiendo que ellos son trabajadores, pero pago mi impotencia ante esta situación con ellos.

*La vida me ha llevado a este barrio. **No puedo cambiar de casa ni comprar una vivienda que me permita estar en una zona en donde el corte de luz sea producto de una película de terror y no una realidad.** Tampoco quiero pensar en los alimentos que tengo que comprar o tirar por dichos cortes. Ya solo compro lo imprescindible. He comprado un generador eléctrico pequeño para poder tener algo de energía eléctrica a lo largo de estos maratonianos cortes.*

Todos saben cual es el problema, pero nadie quiere meterse en el asunto. Le ruego en nombre del sufrimiento de mí hijo se dirija a Endesa Distribución solicitando una explicación y intentar que se pongan en el lugar de una madre trabajadora con un solo hijo, con una discapacidad intelectual. (...) Ruego se apiade de nuestras circunstancias”.

Este crudo relato, remitido por una persona que, pese a tener contrato de luz en regla y pagar religiosamente sus recibos, tiene que soportar el infierno diario de los cortes de luz, refleja fielmente la realidad cotidiana de cientos, quizás miles, de familias andaluzas cuyo único delito ha sido tener que vivir en barriadas asoladas por la pobreza, la marginalidad y, últimamente, por la delincuencia asociada al tráfico de drogas.

Cuando se decretó el estado de alarma y las familias fueron confinadas en sus domicilios nuestra preocupación por este problema se acrecentó aún más, ya que éramos conscientes de la extrema dificultad que supondría para las familias afectadas soportar esta situación de confinamiento sin contar con un suministro regular de energía que les permitiera cocinar, conservar sus alimentos, calentarse, alumbrarse por las noches o conectar los dispositivos electrónicos que precisaban para teletrabajar, para que sus hijos pudieran seguir sus estudios o, simplemente, para disfrutar de unos momentos de ocio.

Por este motivo, al poco tiempo de declararse el estado de alarma, consideramos necesario dirigir escritos a los Ayuntamientos de Granada y Almería y a la Compañía Endesa pidiendo que se adoptasen medidas urgentes por parte de las compañías suministradoras, en colaboración con los Ayuntamientos, que garantizaran el suministro continuado de luz en todos los hogares, al menos mientras durasen las circunstancias excepcionales derivadas del estado de alarma.

Para reforzar esta petición publicamos un [comunicado](#) en nuestra página web dando a conocer esta iniciativa y reclamando una respuesta urgente y eficaz a nuestra solicitud.

Como respuesta a esta iniciativa se recibieron diversos informes en los que Administraciones y empresa suministradora explicaban las medidas adoptadas para tratar de solventar la situación existente en estas barriadas.

Debemos decir que encontramos receptividad a nuestras demandas y una buena disposición a adoptar medidas para tratar de solventar las situaciones denunciadas, que se tradujeron en diversas actuaciones encaminadas a reforzar la seguridad de las redes, incrementar la potencia instalada y atender con rapidez las averías e incidencias que se producían.

El resultado fue una disminución en el número de cortes y una reducción de los tiempos necesarios para solucionar los que seguían produciéndose. Sin embargo, no resultó posible eliminar totalmente las incidencias porque las circunstancias que las motivaban (enganches ilegales, instalaciones en mal estado, inexistencia de contadores, redes deterioradas, etc). no admitían soluciones provisionales o improvisadas. Aunque la situación mejoró, lo cierto es que los cortes siguieron produciéndose y muchas familias hubieron de soportar el periodo de confinamiento obligado en unas condiciones lamentables.

En todo caso, es justo reconocer que en este periodo tan difícil se adoptaron medidas y se tomaron iniciativas que, en algunos casos, venían reclamándose desde hace años y que, de algún modo, vinieron a hacer mas soportable este difícil momento. No son suficientes, ni suponen una solución definitiva a este problema tan complejo, pero creemos que al menos ha servido para demostrar que cuando las administraciones trabajan de forma coordinada, con determinación y con objetivos claros, es posible cambiar situaciones que parecen inamovibles.

Esta Institución tiene la firme intención de perseverar en su afán de **reclamar y exigir de administraciones y empresas suministradoras, la adopción de medidas que supongan una solución definitiva** para un problema que amenaza con ahondar las situaciones de marginalidad y exclusión social que ya padecen las familias que residen en algunas zonas y barriadas de Andalucía.

3.1.2.13 Las personas menores de edad en el ámbito de la conciliación familiar dentro del empleo público

En este concreto apartado, caben destacar las quejas de personas interesadas que nos planteaban situaciones que afectaban a su derecho a que se flexibilicen las condiciones de trabajo para favorecer la conciliación de la vida familiar y personal, en caso de necesidades de menores o mayores dependientes a su cargo, previsto en el art. 6 del Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo, y en las distintas normas reguladoras de estas situaciones para el personal empleado público en sus correspondientes Administraciones. En el caso de la Junta de Andalucía, en la Resolución de la Secretaría General de Administración Pública de 12 de marzo de 2020, complementada por la de 13 de marzo de dicho año.

Las cuestiones controvertidas, en la mayoría de los casos, se centraban en determinar si la necesidad de cuidado de la persona a cargo daba lugar a la inclusión en alguno de los grupos de riesgo establecidos para la concesión de un permiso o adecuación de la jornada para su atención. En estos supuestos, contestamos a las personas interesadas que corresponde apreciar a la Administración si las patologías alegadas respecto de la persona a cargo son susceptibles de encuadrarse en alguno de los grupos de riesgo previstos en la referida Resolución, en función de los informes médicos y circunstancias alegadas.

Y, en cuanto a la **concesión de permisos o cambios en la jornada**, dependiendo de la Administración en cuestión, **se podrán autorizar cuando concurren circunstancias graves que lo justifiquen, y siempre que las necesidades del servicio queden cubiertas**.

Tras solicitar la correspondiente documentación justificativa de la situación planteada, la mayoría de las quejas fueron cerradas al no adjuntarse la documentación requerida o no quedar acreditada la concurrencia de las circunstancias que se han determinado para poder ejercitar este derecho. Entre éstas cabe citar las quejas 20/2310 y 20/5025.

Las responsabilidades hacia la infancia han puesto en evidencia los sistemas reales de conciliación en el sector público durante la pandemia

En las tramitadas, tras recibirse los informes de las Administraciones correspondientes no se apreció un comportamiento de las mismas contrario al ordenamiento jurídico que resultaba de aplicación en ese momento.

Entre estas cabe destacar la queja 20/3614, en la que la interesada, personal de enfermería en un hospital público, nos solicitaba se le mantuviera el turno de mañana ante la necesidad de cuidar a sus padres y esposo, ya que durante ese horario eran atendido por cuidadores con cargo a la situación de dependencia. La Administración sanitaria nos respondió informándonos que, a pesar de la situación excepcional causada por la pandemia del Covid-19, *“la citada profesional, aun figurando adscrita al turno diurno con la peculiaridad de cadencia antes descrita, le ha sido respetada su petición de necesidad hasta el punto que, con la concatenación de todas cuantas circunstancias de necesidad asistencial que han existido en el Centro, en el periodo transcurrido entre el 13 de enero y fecha de 14 de julio tan sólo ha sido requerida para trabajar en turno de tarde el día 30 de marzo de 2020, y ello, obedeció a la necesidad de una situación puntual como consecuencia de concurrir diferentes procesos de enfermedad en profesionales del Servicio de Quirófano, permaneciendo el resto de días de trabajo en horario de mañana adaptando su jornada a sus necesidades de conciliación.”*

Por demoras en el reconocimiento y pago de pensiones de orfandad y de la prestación por hijo a cargo, se han tramitado las **quejas 20/2173, 20/2178, 20/3056, 20/4857 y 20/5528.**

Todas las quejas recibidas en esta materia, al afectar a una Administración estatal, como es la de la Seguridad Social, fueron remitidas al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales para su tramitación.

3.1.2.14 Infancia y adolescencia ante la administración de justicia

En el ámbito de Justicia, el objeto fundamental y mayoritario de las quejas que nos plantean hacen referencia a la discrepancia con las resoluciones judiciales y a la dilación indebida e injustificada padecida durante la sustanciación de los procedimientos judiciales en los que se desenvuelven sus promotores.

Sin embargo, a la hora de identificar la concreta temática de los problemas, se realiza una valoración, sea cual sea la materia de la queja, de la presencia de cuestiones que puedan afectar a menores y que, por lo

tanto, aportan un plus a la intervención de la Institución del Defensor del Pueblo Andalúz, en su condición de Defensor del Menor.

Esta problemática que afecta a los menores suele estar referida a procedimientos de índole familiar y matrimonial, donde los cónyuges y progenitores generalmente dirimen sus conflictos con una altísima carga emocional, manteniendo sus pretensiones de forma vehemente, donde los menores quedan atrapados entre ambas partes y sus conflictos.

El imprescindible respeto a la independencia del Poder Judicial nos, impide que como Institución ajena y distinta de los órganos judiciales podamos pronunciarnos sobre los asuntos sometidos a los mismos, principio éste que recoge el artículo 117.1 de nuestra Constitución.

Así, ni las decisiones adoptadas por los Juzgados y Tribunales en el ejercicio de su función jurisdiccional son susceptibles de revisión por parte de instituciones ajenas al Poder Judicial, ya que sólo cabe interponer contra las mismas los recursos jurisdiccionales que quepa formular contra ellas, ni se puede intervenir en relación con hechos pendientes de un proceso judicial en tramitación.

Por este motivo, al no poder suplir las funciones de dirección técnica que en éste tienen los profesionales de la abogacía, nos limitamos a sugerir trasladar las cuestiones a estos especialistas para que les informen al respecto.

Por otro lado, ante la posibilidad de que pueda existir una posible dilación injustificada en la tramitación del procedimiento, el artículo 15 de nuestra ley reguladora establece que «Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas relativas al funcionamiento de la Administración de Justicia en Andalucía, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal o al Consejo General del Poder Judicial, sin perjuicio de hacer referencia expresa en el Informe general que deberá elevar al Parlamento de Andalucía».

A modo de ejemplo de la casuística comentada podemos reseñar los siguientes expedientes, queja 20/2149 en la que el interesado nos comunicaba que tras haber presentado

El impacto de una dilación judicial suele verse multiplicado en sus peores efectos cuando existen menores directamente afectados

con fecha 15 de julio de 2019 demanda de ejecución de título judicial ante el incumplimiento de las medidas en relación a su hija de cuatro años de edad, con fecha 2 de marzo de 2020 se presentó nuevo escrito comunicando el incumplimiento de la sentencia y solicitando la admisión a trámite de la demanda.

Tras dirigirnos a la Jefatura Provincial de la Fiscalía, esta derivó la petición a la correspondiente Fiscalía de Área, que a pesar de la aparente demora en la tramitación del procedimiento donde podrían estar siendo vulnerados los derechos de un menor, nos comunica dos meses después de nuestra petición -que suponía ya 11 meses desde la interposición de la demanda-, que no consta en su base de datos el procedimiento indicado y que por tanto “Sería aconsejable y más efectivo por la mayor celeridad en la respuesta para futuras solicitudes, que salvo que se tenga constancia de que la paralización o retraso en el despacho de un expediente obedece a una actuación de la Fiscalía, dirigir directamente la comunicación al titular del órgano judicial correspondiente ...”.

Esto nos obligó a tener que volver a dirigir nueva petición a dicha Fiscalía explicándole los motivos por los que no es posible proceder como se nos indicaba, así como a transcribirle la norma que nos habilita a dirigirnos a la Fiscalía, acumulándose un retraso de 4 meses más para recibir la información del órgano judicial que finalmente aclaraba que los tiempos de tramitación no se habían producido exactamente como se nos indicó.

De forma similar en el expediente de queja 20/3930 la interesada manifiesta que tras iniciar en 2013 su exmarido procedimiento de divorcio, la demanda fue admitida a trámite mediante Decreto de 14-11-2014, y tras años de tramitación, con fecha 17-11-2017 se dicta Diligencia de Ordenación por la que se da traslado tanto al Ministerio Fiscal como a la parte demandada para que aleguen sobre la solicitud de desistimiento y renuncia de la parte actora, no siendo hasta el 13-2-2019 cuando se dicta Diligencia de Ordenación dando traslado a la parte demandada para que aclare la aparente contradicción de sus escritos de 1-12-2017 y 29-6-2018.

Aclarada dicha aparente contradicción por la parte demandada mediante escrito de 18-2-2019, se manifiesta “oponerse al desistimiento y renuncia del citado divorcio contencioso interesando la continuidad del mismo”, sin embargo el procedimiento después de más de un año se encuentra

paralizado. Solicitada la colaboración de la Jefatura Provincial de Fiscalía se nos informa que:

“1º) Como manifiesta la Sra. ..., demandada en el procedimiento de divorcio contencioso n°606/2013, tramitado por el Juzgado arriba referenciado, tras el traslado que le fue conferido por el Juzgado para aclarar la aparente contradicción de los escritos de fechas 01/12/2017 y 29/06/2018, su representación procesal presentó un nuevo escrito de fecha 18/02/2019, oponiéndose al desistimiento solicitado por su marido (demandante), al tiempo que interesaba la continuación del procedimiento.

2º) Dicho escrito originó el dictado de la Diligencia de Ordenación de fecha 22/06/2020, en la que se acordaba unir a las actuaciones el anterior escrito referido, y convocar a las partes y al Ministerio Fiscal para la celebración de la correspondiente vista oral el día 10/09/2020, a las 12:00 horas, ordenándose su citación para dicho día, estando, por tanto, ya señalado y pendiente de celebración.

En el día de ayer por el Fiscal Coordinador a solicitud de esta Jefatura se ha participado que dicha vista oral se ha celebrado el día previsto, alcanzándose un acuerdo entre las partes, dictándose seguidamente sentencia de 63/2020, de once de septiembre”.

Cuestión distinta se da en el expediente de queja 20/0250, que aunque se produce una dilación de la tramitación en el tiempo, no se ha producido una paralización del procedimiento sino que las vicisitudes del mismo lo han provocado, por lo tanto entendemos que dicha dilación no es injustificada, lo que nos lleva a no admitir a tramite la queja.

Es un caso curioso, ya que la interesada de 73 años y viuda decide ante sus necesidades vender un terreno; el problema estaba en que sus hijos eran propietarios también en su condición de herederos del padre, y tras el reciente fallecimiento de una de sus hijas, también lo eran dos menores de edad, lo que motivó que la venta tuviera que ser autorizada por un Juez.

Otro expediente de queja donde se produce una demora en la tramitación y que puede suponer una dilación injustificada, es la queja 20/0700, donde la peculiaridad no reside ya en dicha dilación sino en que no se da en un

conflicto entre los progenitores que afectan al menor, sino en un posible incumplimiento de los derechos laborales de la madre.

Así, la interesada nos da traslado que con fecha 20 de Agosto de 2018 solicitó reducción de su jornada laboral por cuidado de hijo, y tras serle denegada, presenta demanda con fecha 1 de octubre de 2018 ante el Juzgado de lo Social, se dicta con fecha 8 de octubre de 2018 Decreto acordando la admisión a trámite de la demanda y señalando el acto de conciliación y/o juicio para el 20 de mayo de 2019, 8 meses después. Celebrada la vista el día señalado, y transcurridos 8 meses más, aún no se ha dictado sentencia.

A este respecto, se nos comunicó inicialmente por la Jefatura Provincial de Fiscalía lo siguiente: *“La Fiscal informa que no se advierte anomalía alguna en el orden general de señalamiento y plazos de dictar sentencia seguido por el órgano judicial, constando que la referida sentencia fue dictada en fecha 19 de febrero de 2020 y posteriormente notificada vía Lexnet en fecha 24 de febrero de 2020 a las partes, concretamente la entonces demandante acusa recibo a través de su representación letrada el día 25 de febrero de 2020”*.

A tenor de dicha información, procedimos a solicitar una ampliación de dicha información, ya que si bien a tenor de la demora por todos conocida al señalar el acto de la vista “no se advierte anomalía alguna en el orden general de señalamiento”, no ocurre lo mismo con el plazo para dictar sentencia, ya que establecido un plazo de cinco días, se excede en mucho dicho plazo al dictarse la sentencia 9 meses después.

Persisten los retrasos en los Registros Civiles para atender meros trámites que exigen días de espera para poder ser atendidos en las dependencias judiciales

La respuesta recibida fue del siguiente tenor: “... se me ha participado por la Ilma Sra. Fiscal correspondiente de la Sección de Siniestralidad Laboral y del Orden Social copia de la sentencia en la que se expresa explícitamente que efectivamente la sentencia no se dictó en plazo, indicándose como motivo de la demora el cúmulo de asuntos de ese Juzgado Social. En cuanto a medidas que palién la demora detectada se desconoce qué puede hacerse al respecto a posteriori, si bien en fecha próxima entrará en funcionamiento el Juzgado de lo Social ... de ..., que no releva

los dos Juzgados de refuerzo existentes, y existe un plan de choque aprobado por el Ministerio y por el Juzgado de lo Social para responder a las consecuencias de la paralización de la actividad judicial durante el estado de alarma, que incide específicamente entre otras áreas en la del orden social”.

A tenor de dicha información, deduciéndose que dicha dilación puede estar ocasionada por una acumulación de procedimientos, se acordó el traslado al Consejo General del Poder Judicial con el objeto de que se pongan los medios que palíen la situación.

Por último reseñar otras situaciones donde la actual crisis socio-sanitaria ha provocado que la relación de los ciudadanos con la administración sea por teléfono o correo electrónico. Ello provoca que las gestiones y solicitudes realizadas ante los Registros Civiles, unido a la urgencia de ciertas peticiones, generen problemas al ciudadano ante las demoras.

Así, en la [queja 20/3456](#) el interesado nos trasladaba la urgencia de obtener un certificado de nacimiento de su hija nacida el 9-5-2020 ya que tiene que aportarlo entre otra documentación ante la administración autonómica para solicitar plaza en guardería. Tras personarse en el Registro Civil le dieron un papel en blanco con un sello para él rellenar supuestamente como garantía de que está en trámite el libro de familia, y le indicaron que le llamarían para entregarle el certificado el libro de familia y el certificado de la inscripción de nacimiento.

Pasado un mes desde el nacimiento sigue sin obtenerlo y le urge para presentarlo en los documentos exigidos para el ingreso a la guardería, ya que el plazo terminaba en una semana, y tras volver al Registro le indican que ahora atienden con cita, y que aún es muy pronto ya que apenas van con las inscripciones de los nacidos en abril.

Recibido el informe solicitado al Juzgado Decano, se nos da traslado de lo comunicado al respecto por el Juez Encargado del Registro Civil en los siguientes términos:

“En relación a la queja presentada, procede indicar que, en efecto, se le entregó al señor un certificado firmado por la Letrada de la Administración de Justicia de este Juzgado a fin de que el señor rellenara los datos personales allí consignados. En dicho certificado se hacía mención al hecho de que su solicitud se encontraba

actualmente en trámites de ser inscrita en el Registro Civil. Sin embargo, como bien sabrá el señor, España y el mundo entero a sufrido un pequeño percance sanitario que ha dado lugar a que la plantilla de todos los juzgados, incluido claro está el Registro Civil, haya experimentado una reducción (por no decir eliminación) que se ha extendido desde los meses de marzo hasta el día de hoy.

Ello ha motivado que éste sea el proceder del Registro Civil, toda vez que se hacía inviable la inscripción instantánea, como pretende el señor, sin perjuicio de que ese certificado tuviera plena validez jurídica de cara a trámites como el que hace alusión en su escrito.

Pero es más, de aproximadamente los 200 certificados expedidos por la Letrada de la Administración de Justicia, sólo el del señor ha dado lugar a una queja como la que ahora informamos.

En consecuencia, la actuación del Registro Civil se ha ajustado a la legalidad, además de buscar en todo momento la satisfacción de los trámites más urgentes y necesarios de los ciudadanos, mediante la emisión de certificados por los que se anuncie su próxima inscripción toda vez que se hacía inviable en la situación de pandemia la inscripción instantánea, como prende el señor”.

Finalizamos reseñando el expediente de [queja 20/5767](#) donde el interesado nos traslada que con motivo del nacimiento de su hija el 27-8-2020, se personó en el Registro varias veces para solicitar cita, con motivo de iniciar los tramites pertinentes, y que son necesarios para el trámite con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, y en todas las ocasiones con motivo de las medidas adoptadas por el COVID-19 le indican que debe sacar cita a través de un correo electrónico, el cual le facilita el personal de seguridad en la entrada al edificio.

Que con motivo de no haber recibido comunicación alguna, tras la petición de cita por correo electrónico desde el día 31 de Agosto, y en otras 2 ocasiones más, todos los días llama al teléfono de información a diversas horas de la mañana para comprobar que han recibido mis e-mails y nadie coge el teléfono o simplemente lo descuelgan, por lo que le crea una situación de frustración e indefensión, ya que no sabe dónde acudir.

Recibido informe del Juzgado Decano, se nos traslada lo comunicado por la Letrada de la Administración de Justicia y Juez Encargado del Registro

Civil: "... Lo anterior fue informado en fecha 15 de octubre de 2020 poniéndose de manifiesto por la Letrada de la Administración de Justicia, la carencia de medios personales y materiales de ese servicio.

Además se informa de un supuesto error al proporcionar el correo electrónico a un ciudadano en el mes de agosto. No obstante lo anterior, se constata que la inscripción que pretendía el ciudadano que ha formulado de forma legítima la queja, ya se ha producido. Por tanto la inscripción se ha efectuado en tiempo y forma.

No obstante lo anterior, el día 15 de octubre de 2020, se ha mantenido reunión con el Servicio de Prevención de Riesgos laborales, el Juez Titular Encargado del Registro Civil y este Juez Decano y se va habilitar otra ventanilla en la oficina del Registro Civil que permita dos colas con suficiente distancia de separación y que a la vez dos funcionarios del servicio puedan prestarlo con seguridad y de esta forma agilizar la prestación del mismo.

Igualmente, en conversación mantenida con el Delegado de Turismo, Regeneración Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía, se va a oficiar por escrito a dicha Delegación, para reiterar que proporcionen los medios personales y materiales necesarios de manera que el Registro Civil pueda funcionar con la necesaria normalidad".

3.2 Consultas

3.2.1 Datos cuantitativos

Durante el año 2020 se han recibido 3.722 consultas referidas a la infancia y adolescencia, la mayor parte de éstas tienen vinculación con los efectos de la pandemia de la COVID-19, habiendo aumentado más de 18% las consultas con respecto a las del año anterior.

Dichas consultas se han recibido a través de las diferentes vías que ofrece la Institución, destacando entre ellas de forma notable las realizadas telefónicamente, a través de los teléfonos gratuitos con los que cuenta esta Defensoría (900 50 61 13 / 954 21 21 21); y las consultas realizadas de forma telemática, a través de las diferentes redes sociales y página web de esta Institución. Debemos resaltar la notable disminución que han