

# INFORME ANUAL 2018



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

Tirada: 100 ejemplares  
Edita: DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA  
Calle Reyes Católicos, 21  
41001 SEVILLA  
Teléfono del Menor: 900 506 113  
Teléfono: 954 21 21 21  
Fax: 954 21 44 97  
<http://www.defensordelmenordeandalucia.es>  
[defensor@defensordelmenordeandalucia.es](mailto:defensor@defensordelmenordeandalucia.es)



Esta publicación está sujeta a una licencia de reconocimiento: Compartir Igual 4.0 de Creative Commons.

La licencia se puede consultar en la siguiente dirección:  
[http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es\\_ES](http://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.es_ES)

Depósito legal: SE-1521-2005

Maquetación: PUBLICARTIS - [www.publicartis.com](http://www.publicartis.com)

Imprime: Gráficas Moreno

DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA  
DEFENSOR DEL PUEBLO ANDALUZ

# INFORME ANUAL

# 2018

INFORME AL PARLAMENTO DE ANDALUCÍA  
DANDO CUENTAS DE LA GESTIÓN REALIZADA  
POR EL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA  
EN EL AÑO 2018



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

ANDALUCÍA JUNIO 2019

# Índice

1. PRESENTACIÓN	8	2.6.4.1 Víctimas mortales por violencia de género	60
2. POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS RESIDENTE EN ANDALUCÍA	13	2.6.4.2 Evolución de la violencia de género en personas menores de 18 años: víctimas y denunciadas	62
2.1 Población extranjera	19	2.6.4.3 Chicos menores de 18 años enjuiciados por violencia de género en Andalucía	63
2.2 Natalidad	21	2.7 Sistema de justicia juvenil	63
2.3 Mortalidad infantil	24	3. ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS	71
2.4 Educación	27	3.1 Quejas	73
2.5 Sistema de Protección	32	3.1.1 Datos cuantitativos	73
2.5.1 Medidas de protección para menores de edad	32	3.1.2 Temática de las quejas	74
2.5.2 Niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados	38	3.1.2.1 Derecho a la salud	74
2.6 Menores de edad en situaciones de vulnerabilidad	44	3.1.2.2 Derecho a la educación	86
2.6.1 Pobreza y dificultades económicas	44	3.1.2.2 Introducción	86
2.6.2 Salud mental infantil y juvenil	48	3.1.2.2 a) Educación Infantil 0-3 años	88
2.6.2.1 Atención a la salud mental en personas menores de edad	48	3.1.2.2 b) Escolarización del alumnado	94
2.6.2.2 Personas menores de edad atendidas en las Unidades de Salud Mental Comunitaria	49	3.1.2.2 c) Instalaciones escolares	98
2.6.2.3 Personas menores de edad atendidas en las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil	51	3.1.2.2 d) Convivencia en los centros docentes	101
2.6.3 Maltrato infantil	52	3.1.2.2 e) Servicios Educativos complementarios	104
2.6.4 Menores de edad expuestos a violencia de género	60	3.1.2.2 f) Equidad en la educación	111
		3.1.2.2 g) Formación Profesional	125
		3.1.2.2 h) Enseñanzas de Régimen Especial	127
		3.1.2.3 Derecho a un nivel de vida adecuado	130
		3.1.2.4 Derecho a la vivienda	135

3.1.2.5 Derecho a un medio ambiente adecuado	143
3.1.2.6 Derecho a la protección	145
3.1.2.6.1 Protección a menores en situación de especial vulnerabilidad	145
3.1.2.6.1 a) Menores en situación de riesgo	145
3.1.2.6.1 b) Menores en situación de dependencia	150
3.1.2.6.1 c) Menores en riesgo de exclusión social	156
3.1.2.6.1 d) Menores migrantes	162
3.1.2.6.1 e) Menores con problemas conductuales	172
3.1.2.6.2 Protección a menores en situación de desamparo	174
3.1.2.6.2 a) Declaración de desamparo. Tutela y Guarda Administrativa	174
3.1.2.6.2 b) Medidas de protección; acogimiento familiar, acogimiento residencial y adopciones	181
3.1.2.6.3 Protección frente al maltrato infantil	195
3.1.2.7 Derecho de menores en el sistema de justicia juvenil	197
3.1.2.8 Defensa de otros derechos	201
3.1.2.8 a) Uso de internet y medios audiovisuales por menores	201

3.1.2.8 b) Derecho a la propia imagen	203
3.1.2.8 c) Publicidad comercial y ventas a menores	204
3.1.2.8 d) Derecho al ocio	207
3.1.2.8 e) Derecho al deporte	222
3.1.2.9 Menores y familia	228
3.1.2.9 a) Conflictos en el seno de la familia	228
3.1.2.9 b) Puntos de Encuentros Familiar	231
3.1.2.9 c) Registro de Parejas de Hecho	233
3.1.2.9 d) Familias numerosas	234
3.1.2.9 e) Otras ayudas económicas a las familias	238
3.1.2.9 f) Conciliación de la vida familiar y laboral	240
3.1.2.9 g) Relaciones familiares en centros penitenciarios	245
3.2 Consultas	247
3.2.1 Datos cuantitativos	247
3.2.2 Temática de las consultas	248
3.2.2.1 Derecho a la salud	248
3.2.2.2 Derecho a la educación	251
3.2.2.3 Derecho a la vivienda	253
3.2.2.4 Menores en situación de vulnerabilidad	255
3.2.2.5 Menores y Justicia	258
3.2.2.6 Menores y Extranjería	258
3.2.2.7 Derecho a la Cultura, Ocio y Deportes	259

3.2.2.8 Defensa de otros Derechos	260
4. RELACIONES INSTITUCIONALES	265
4.1 Colaboración con los agentes sociales	267
4.2 Colaboración con otras Defensorías y organismos públicos	269
4.3 Colaboración con el Parlamento de Andalucía	291
5. ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS	311
5.1 El Consejo de Participación de la Institución del defensor del Menor denominado “e-Foro de menores”	313
5.2 Conmemoración del Día de la Infancia: XI Edición del Premio del Defensor del Menor de Andalucía	325
6. JUEGOS DE AZAR POR ADOLESCENTES Y JÓVENES: UN FENÓMENO EN AUGE SIN RESPUESTAS. «Jugando su presente y su futuro»	333
6.1 A modo de introducción	335
6.2 Regulación legal de los juegos de azar: de la prohibición a la legalización	337
6.3 Regulación del juego de azar en Andalucía	341
6.4 Prohibición legal de participar en juegos de azar: del derecho a los hechos	344

6.5 Algunos datos estadísticos sobre la participación de menores en los juegos de azar	346
6.6 De la diversión a la ludopatía: el peligro del juego	352
6.7 El protagonismo de la publicidad de los juegos de azar y su incidencia en la participación de personas menores de edad	357
6.8 Algunas propuestas en aras a la protección de los menores de edad frente a los riesgos de los juegos de azar	365
7. INFORME ESPECIAL	379
8. ANEXO ESTADÍSTICO	427
8.1 Relación de actuaciones de oficio	429
8.2 Datos estadísticos	434



# 1 PRESENTACIÓN



Les presento en estas páginas un relato de las actuaciones realizadas por la Institución en defensa de los derechos de la infancia y adolescencia durante el año 2018. Se trata de un documento que permite dar a conocer al Parlamento de Andalucía, a las administraciones y a la propia ciudadanía, los principales problemas que atañen a las personas menores de edad en nuestra comunidad autónoma y los retos a los que se han de enfrentar en sus vidas diarias.

En los últimos años las memorias de la Institución han tenido como protagonista la crisis económica. Precisamente por tratarse de uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, hemos sido testigos de cómo la crisis económica golpeaba con dureza a niños y niñas. Esta adversa coyuntura económica ha dejado más niños pobres que hace años y además de ser más cuantitativamente, también son más pobres. Ha supuesto también que el incremento de la pobreza en la infancia haya sido significativamente mayor que en el resto de la población.

En estos momentos comenzamos a hablar de recuperación, los datos macroeconómicos así lo acreditan. Pero lo cierto es que estas cifras todavía no han hecho mella en un importante número de niños y niñas que continúan en situación de pobreza o riesgo de estarlo.

La pobreza no sólo es hambre o malnutrición. Un niño o niña pobre tiene muchas probabilidades de abandonar tempranamente su proceso formativo o de habitar en infraviviendas. Ser un niño o niña pobre puede



complicar las relaciones con sus iguales, generando sentimientos de inferioridad por no poder acceder a determinados objetos y servicios como sus amigos o compañeros de escuela. Ser niño o niña pobre supone, en definitiva, condicionar esa maravillosa etapa de la vida del ser humano que es la infancia, e hipotecar el futuro porque, no lo olvidemos, la pobreza tiene una sombra tan alargada que alcanza generaciones.

Este informe pone de manifiesto cómo la pobreza y la exclusión social pueden limitar los derechos de muchos niños y niñas, dejando vacías de contenido muchas de las solemnes proclamas contenidas en las normas de todos los ámbitos. Y es que la pobreza infantil limita la capacidad de ejercer los derechos de las personas menores de edad, de alcanzar su pleno desarrollo y de participar plenamente como miembros de la sociedad.

En cuanto a la estructura de este documento, tras su presentación, el capítulo 2 recoge un resumen sobre el estado de la infancia en Andalucía a través de una descripción cuantitativa, donde se analizan parámetros relacionados con la población, la educación, el Sistema de protección de menores, menores de edad en situaciones de vulnerabilidad, la salud, el maltrato infantil, menores expuestos a violencia de género y, por último, datos sobre el Sistema de justicia juvenil.

Aprovecho estas páginas para trasladar nuestro agradecimiento sincero al Observatorio para la Infancia en Andalucía por su apoyo y colaboración en la elaboración de este trabajo.

A continuación, en el capítulo 3, relata las actuaciones, tanto quejas como consultas, que afectan a la infancia, adolescencia y juventud. También contiene una descripción singular de las actuaciones seguidas ante la administración y el resultado de éstas, así como las recomendaciones y sugerencias que, en su caso, se han realizado para salvaguardar el disfrute efectivo de los derechos de las personas menores afectados en las quejas.

Por lo que respecta a las relaciones institucionales, el capítulo 4 resume distintas intervenciones que han pretendido la divulgación institucional y el fomento de la participación social. El mayor protagonismo de estas intervenciones lo han adquirido los menores migrantes no acompañados

y los jóvenes extutelados. Numerosas han sido las ocasiones en las que la Institución ha tenido la oportunidad de conocer de los agentes sociales su punto de vista sobre la atención que se está prestando por los poderes públicos a este sector especialmente vulnerable. Paralelamente la Defensoría ha llamado la atención en los mencionados foros sobre las dificultades y los retos que todavía quedan por superar para una efectiva protección de estos chicos y de los jóvenes extranjeros que se ven abocados a abandonar el Sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad, sin alternativas para su plena integración social y laboral.

Las actividades divulgativas y de promoción de derechos de la Institución quedan recogidas en el capítulo 5. En él se detallan dos de las principales acciones realizadas en este ámbito: la actividad del Consejo de Participación de la Institución denominado “e-Foro de menores” y la conmemoración del Día de la Infancia con la celebración de la XI Edición del Premio del Defensor del Menor de Andalucía.

Como es práctica habitual en nuestros informes anuales, el capítulo 6 aborda el estudio de un asunto de especial relevancia. En esta ocasión analizamos una realidad en auge cuyos efectos negativos sobre las personas menores de edad no están siendo, a criterio de esta Institución, suficientemente abordados ni por los poderes públicos ni tampoco por la sociedad. Nos referimos a la participación de adolescentes y jóvenes en juegos de azar.

Abordamos el mencionado fenómeno social, sus causas, sus efectos y también formulamos algunas propuestas que esta Defensoría considera necesarias para incrementar la protección de adolescentes y jóvenes frente a unas prácticas -los juegos de azar- que de manera tan patente perjudican sus vidas.

El último capítulo resume las principales conclusiones del informe especial presentado en octubre de 2018 ante el Parlamento titulado «Los Equipos Psicosociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia».

La oportunidad de realizar este estudio viene dada por la intención de profundizar en el conocimiento de los Equipos Psico-sociales de forma global. Supone una investigación más generalizada y sistemática sobre

la propia organización y diseño de estos instrumentos de apoyo de la Administración de Justicia en Andalucía. Unos recursos que han venido aumentando su presencia en los procesos judiciales y reforzando la solvencia de sus aportaciones en las importantes, y, en muchas ocasiones trascendentales, decisiones que afectan a los menores y familiares interesados.

Para concluir, el informe contiene un Anexo sobre las actuaciones de oficio, las resoluciones dictadas por la Institución, y los datos estadísticos desglosando distintos aspectos de las quejas tramitadas.

Esta ha sido la labor del Defensor del Menor durante 2018. Un arduo y difícil trabajo que recoge no pocos problemas y también algunas propuestas para atender mejor a la infancia y adolescencia en Andalucía. Todo un compromiso que debe implicar al conjunto de la sociedad y que, por encima de dificultades y retos, sólo nos ofrece una certeza: nuestro esfuerzo de hoy construirá la confianza de todos y todas para mejorar el futuro.

Andalucía, marzo de 2018

*Jesús Maeztu Gregorio de Tejada*

*Defensor del Menor de Andalucía*

*Defensor del Pueblo Andaluz en funciones*



# 2

## POBLACIÓN MENOR DE 18 AÑOS RESIDENTE EN ANDALUCÍA



Este capítulo presenta un breve resumen con datos cuantitativos sobre el estado de la infancia en Andalucía, obtenido a partir de una selección de indicadores extraídos de sistemas de información de la Junta de Andalucía y de estadísticas oficiales.



En este epígrafe presentamos una selección de indicadores demográficos referentes a la población menor de 18 años residente en Andalucía. Analizaremos estos datos relacionados con variables tales como el sexo, edad, o provincia de residencia. Igualmente mostramos la evolución de estos indicadores en los últimos años.

En Andalucía, en 2018, se empadronaron 1.604.961 personas menores de 18 años, supone un descenso del 0,6% respecto al año anterior (1.614.309 personas). Las chicas y chicos menores de 18 años suponen un 19,1% del total de población en Andalucía.

Respecto a la población española, los jóvenes andaluces suponen un 19,3% respecto al total de menores de 0 a 17 años de España (8.300.763) y un 3,4% del total de población residente. A nivel nacional se registra un leve incremento de la población menor de edad del 0,1% respecto al año anterior.

En cuanto a la variable sexo, los chicos andaluces suponen un 51,4% del total de menores de edad (825.025 niños) y las niñas un 48,6% (779.936 niñas). Respecto a la edad, entre los 9 y los 11 años suponen un 18,6% (297.790 chicos y chicas), seguidos del grupo que comprende entre los 12 y 14 años en el que se encuentra el 17,6% de los menores (281.964 chicos y chicas).

Tabla 1. Población 0-17 años según sexo y edad. Andalucía, 2018

	Ambos sexos		Chicos		Chicas	
<b>0 años</b>	70.239	4,4%	36.061	4,4%	34.178	4,4%
<b>1 año</b>	78.740	4,9%	40.572	4,9%	38.168	4,9%
<b>2 años</b>	80.453	5,0%	41.495	5,0%	38.958	5,0%
<b>3 años</b>	82.821	5,2%	42.463	5,1%	40.358	5,2%
<b>4 años</b>	81.986	5,1%	42.248	5,1%	39.738	5,1%
<b>5 años</b>	87.153	5,4%	44.902	5,4%	42.251	5,4%
<b>6 años</b>	89.791	5,6%	46.047	5,6%	43.744	5,6%
<b>7 años</b>	92.376	5,8%	47.526	5,8%	44.850	5,8%
<b>8 años</b>	95.193	5,9%	48.980	5,9%	46.213	5,9%
<b>9 años</b>	101.110	6,3%	52.175	6,3%	48.935	6,3%
<b>10 años</b>	97.949	6,1%	50.327	6,1%	47.622	6,1%
<b>11 años</b>	98.731	6,2%	50.871	6,2%	47.860	6,1%
<b>12 años</b>	95.911	6,0%	49.044	5,9%	46.867	6,0%
<b>13 años</b>	93.932	5,9%	48.351	5,9%	45.581	5,8%
<b>14 años</b>	92.121	5,7%	47.055	5,7%	45.066	5,8%
<b>15 años</b>	89.095	5,6%	45.582	5,5%	43.513	5,6%
<b>16 años</b>	88.606	5,5%	45.331	5,5%	43.275	5,5%
<b>17 años</b>	88.754	5,5%	45.995	5,6%	42.759	5,5%
<b>Total 0-17 años</b>	<b>1.604.961</b>	<b>100,0%</b>	<b>825.025</b>	<b>100,0%</b>	<b>779.936</b>	<b>100,00%</b>

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018 INE

Entre las provincias andaluzas, en Sevilla (388.940) y Málaga (313.182) residen el mayor número de chicos y chicas menores de 18 años, suponen un 24,2% y 19,5% respectivamente de la población menor de edad andaluza. Cádiz es la tercera provincia con mayor número de población menor de edad (241.453), que suponen el 15,0% de la población total de chicos y chicas andaluces. Por el contrario, Huelva (97.713) con un 6,1% y Jaén (111.602) con un 7,0% son las provincias que cuentan con menos población menor de edad.

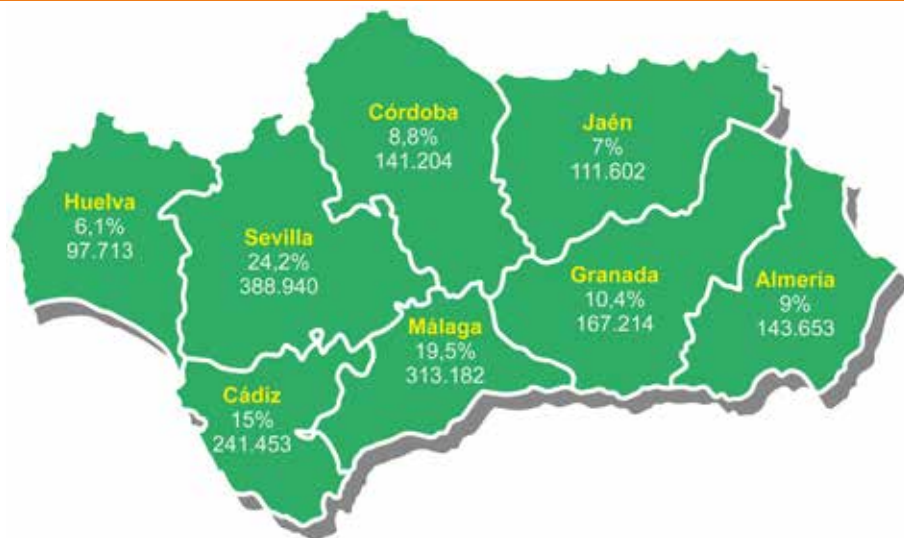


Tabla 2. Población menor de 18 años según provincia; Andalucía, 2018

	Menores 0-17 años	Distribución de la población menor de 18 años	% de menores respecto al total de población
Almería	143.653	9,0%	8,4%
Cádiz	241.453	15,0%	14,8%
Córdoba	141.204	8,8%	9,4%
Granada	167.214	10,4%	10,9%
Huelva	97.713	6,1%	6,2%
Jaén	111.602	7,0%	7,7%
Málaga	313.182	19,5%	19,5%
Sevilla	388.940	24,2%	23,1%
<b>Andalucía</b>	<b>1.604.961</b>	<b>100,0%</b>	<b>19.1%</b>

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018 INE

Gráfico 1. Población menor de 18 años según provincia. Andalucía, 2018



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018 INE

La población menor de 18 años supone un 19,1% del total de población de la comunidad. En este sentido, las provincias de Almería (20,3%), Sevilla (20,0%) y Cádiz (19,5%) cuentan con un peso mayor de la población joven respecto a la población total en cada provincia. Por el contrario, Jaén (17,5%) y Córdoba (18,0%) son las provincias en las que la población menor de edad cuenta con un menor peso.

**Gráfico 2. Porcentaje de población menor de 18 años respecto al total de la población según provincias. Andalucía, 2018**

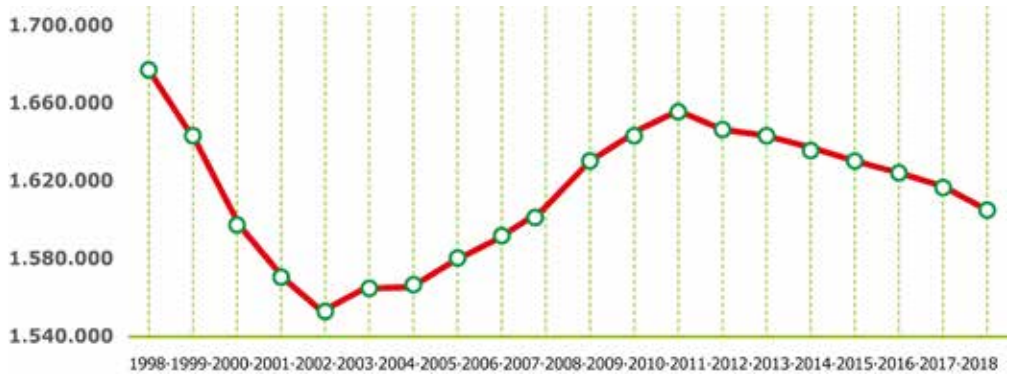


Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018  
INE

La evolución de la población menor de edad registra varios periodos reseñables, en primer lugar, el comprendido entre 1998 y 2002 en el que la población menor de edad sufrió un descenso considerable del 7,4% situándose en 2002 en uno de los valores más bajos de los últimos años (1.553.013 personas). A partir de 2002 el incremento de dicha población fue de un 6,2% hasta 2010, año en el que comenzó a descender la

población de chicos y chicas menores de 18 años, hasta el año 2018 este descenso se traduce en un 2,7%.

Gráfico 3. Evolución de la población menor de 18 años. Andalucía, 1998-2018



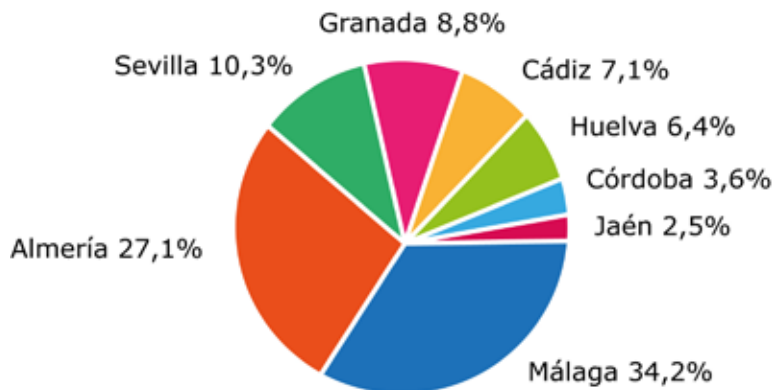
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018 INE

## 2.1 Población extranjera

En 2018, la población con nacionalidad extranjera menor de edad empadronada en Andalucía fue de 100.209 chicos y chicas. Suponen un 6,2% del total de la población menor de edad de la comunidad y un 16,1% de la población extranjera de todas las edades empadronada en Andalucía.

Entre las provincias andaluzas, en Málaga residen un 34,2% de los niños y niñas extranjeros menores de 18 años (34.256) y en Almería un 27,1% de esta población (27.128). Entre ambas cuentan con más del 60% de la población extranjera menor de edad. Por el contrario, las provincias con menor número de chicos y chicas de nacionalidad extranjera son Jaén (2,5%) y Córdoba (3,6%).

**Gráfico 4. Distribución de la población menor de 18 años de nacionalidad extranjera. Andalucía, 2018**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes. 2018  
INE

Respecto a la proporción de menores de 18 años de nacionalidad extranjera sobre el total de personas menores de edad empadronados en la provincia, de nuevo son Almería (18,9%) y Málaga (10,9%). Tienen nacionalidad extranjera el 18,6% de los menores de 18 años residentes en Almería y el 10,7% de los niños, niñas y adolescentes de Málaga. En cambio, tienen nacionalidad extranjera menos del 4% de los niños, niñas y adolescentes de Jaén (2,3%), Córdoba (2,5%), Cádiz (2,9%) o Sevilla (2,5%).

Por otro lado, Almería y Córdoba cuentan con una proporción mayor de niños y niñas de 0 a 17 años respecto al total de personas extranjeras empadronadas en Andalucía con un 19,4% y 17,6%. Málaga (14,3%), Granada (15,3%) y Sevilla (15,8%) son las provincias andaluzas con menor proporción de niños, niñas y adolescentes entre la población extranjera.

**Tabla 3. Indicadores de población de nacionalidad extranjera menor de 18 años. Andalucía y provincias, 2018**

	Población ext. > 18 años	% de población >18 años extranjeros respecto total > 18 años	Distribución población extranjera > 18 años	% de ext. Menores de edad respecto todas edades
Almería	27.128	18,9%	27,1%	19,4%
Cádiz	7.117	2,9%	7,1%	16,7%
Córdoba	3.605	2,6%	3,6%	17,5%
Granada	8.857	5,3%	8,8%	15,4%
Huelva	6.403	6,6%	6,4%	15,1%
Jaén	2.476	2,2%	2,5%	16,4%
Málaga	34.256	10,9%	34,2%	14,4%
Sevilla	10.367	2,7%	10,3%	15,9%
<b>Andalucía</b>	<b>100.209</b>	<b>6,2%</b>	<b>100,0%</b>	<b>16,1%</b>

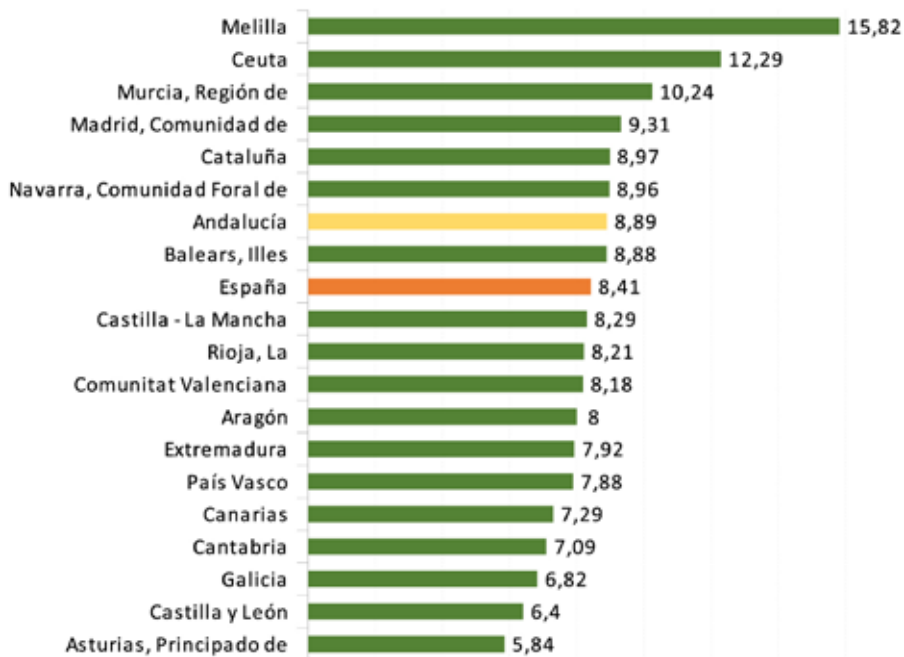
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos del Padrón Municipal de Habitantes, 2018.  
INE

## 2.2 Natalidad

La tasa bruta de natalidad en Andalucía, en 2017, fue de 8,89 nacimientos por cada 1.000 habitantes, lo que ha supuesto una reducción respecto al año anterior en el que se registró una tasa de 9,43 nacimientos, siendo este descenso una constante en los últimos años. La tasa registrada en Andalucía es superior a la media española, donde se registró una tasa de 8,41 nacimientos por cada 1.000 habitante.

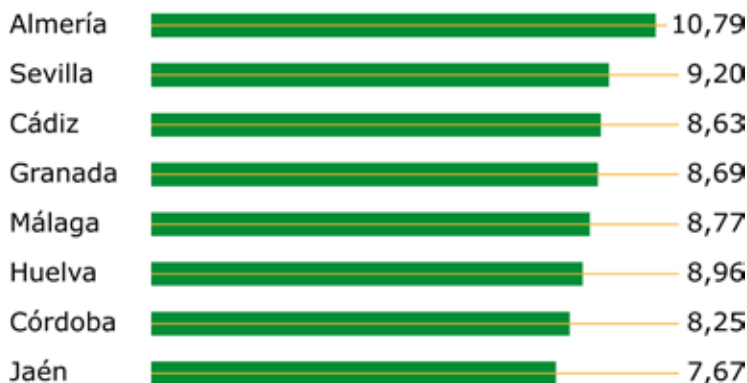
Respecto a otras comunidades, Andalucía se sitúa en la séptima posición como comunidad con mayor tasa bruta de natalidad, junto a Navarra (8,96) o Islas Baleares (8,88).

Gráfico 5. Tasa bruta de natalidad según comunidad autónoma. España, 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Indicadores demográficos básicos 2017. INE

Respecto a la tasa bruta de natalidad registrada en las provincias andaluzas, Almería (10,79), Sevilla (9,2) y Huelva (8,96) registran una tasa por encima de la media andaluza, por el contrario, Jaén (7,67) y Córdoba (8,25) son las provincias con menor tasa dentro de la comunidad.

**Gráfico 6. Tasa bruta de natalidad según provincia. Andalucía, 2017**

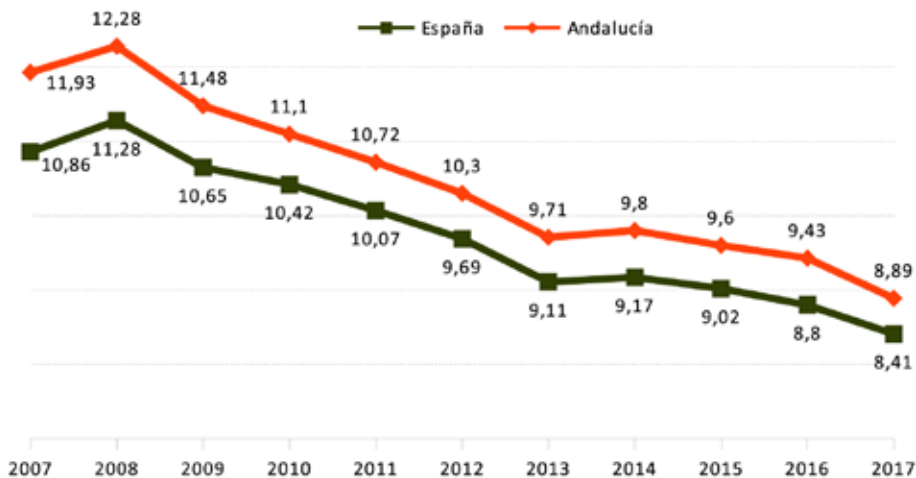
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Indicadores demográficos básicos 2017. INE

En cuanto a la evolución de la tasa de natalidad, tanto en España como en Andalucía ha seguido la tendencia de los países desarrollados y ésta ha mantenido un descenso continuado en los últimos diez años.

En Andalucía, en el periodo 2007-2017 se ha registrado un descenso del 25,5% de la tasa bruta de natalidad, un descenso más acusado que lo que muestra la media española con un descenso del 22%. Entre 2007 y 2010 la tendencia se mantiene estable situada alrededor de los 12 nacidos por cada mil habitantes, es a partir de 2011 cuando se registra un mayor descenso situándose este descenso en un 17%.

Esta evolución es paralela a la que sucede en España. Pero el fenómeno más evidente es que en Andalucía, aun habiendo registrado al principio del periodo estudiado una de las tasas de natalidad más elevada en España, se está acercando a sus valores acortando las diferencias que había entre ambas.

Gráfico 7. Evolución de la tasa bruta de natalidad. España y Andalucía, 2007 - 2017



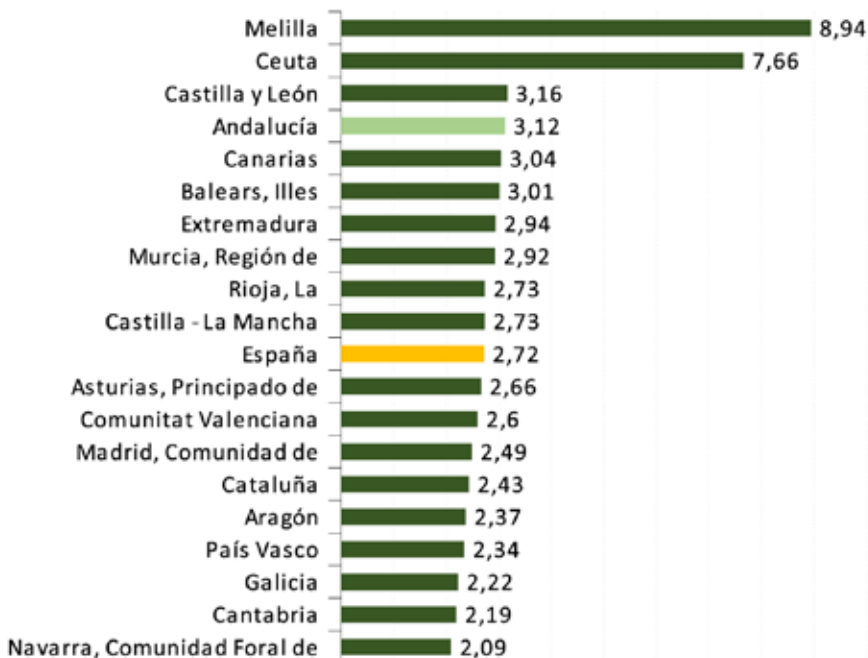
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Indicadores demográficos básicos 2017. INE

## 2.3 Mortalidad infantil

La tasa de mortalidad infantil en Andalucía recoge que se producen 3,12 defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos, lo que supone un ascenso respecto al año anterior (en 2016 fue de 2,73). Es una tasa algo más elevada que la media española (2,72), con valores similares a comunidades tales como Castilla y León (3,16) o Canarias (3,04).



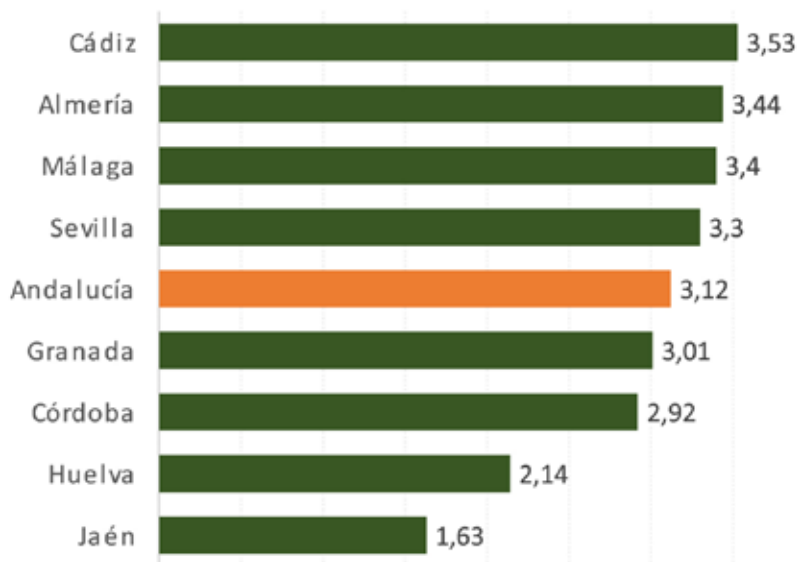
### Gráfico 8. Tasa de mortalidad infantil según comunidad autónoma. España, 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Indicadores demográficos básicos 2017. INE

Cádiz(3,53)yAlmería(3,44) registran los datos más elevados de defunciones de menores de 1 año por cada 1.000 nacimientos. Jaén registra la menor tasa de mortalidad infantil con 1,63 defunciones.

### Gráfico 9. Tasa de mortalidad infantil según provincias. Andalucía, 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de Indicadores demográficos básicos 2017. INE

---

## 2.4 Educación

---

Según los datos estimativos disponibles para el curso 2018-2019, se encuentran matriculados en enseñanzas de régimen general no universitarias<sup>1</sup> 1.495.962 alumnos y alumnas. Un 74% estaba matriculado en centros de titularidad pública (1.107.729), un 22% en centros concertados (329.054) y un 4% en centros privados (59.179). Del total de alumnado, un 23,2% estaba matriculado en Educación Infantil, un 37,7% en Educación Primaria y un 26% en Educación Secundaria Obligatoria. Bachillerato cuenta con un 7,7% del alumnado y los ciclos formativos con un 4,9%. La educación especial cuenta con el 0,5% del alumnado matriculado.

Para un análisis más pormenorizado según provincias trabajaremos con los indicadores del curso 2017/2018. En este curso el número de menores escolarizados en enseñanzas de régimen general no universitarias<sup>2</sup> es de 1.511.465. Un 73,7% estaba matriculado en centros de titularidad pública, un 18,4% en centros privados concertados y un 7,8% en centros privados no concertados.

Respecto al curso anterior se ha incrementado la población matriculada en educación infantil, ESO, y ciclos formativos de grado medio y ha descendido en los demás ciclos.

El total de matriculados en Andalucía supone un 19,7% del total de alumnado que se registra en España (7.689.469).

---

<sup>1</sup> Referidas a enseñanzas de Infantil, Primaria, Educación Especial, ESO, Bachillerato, FP. Básica y Ciclos Formativos de grado medio.

<sup>2</sup> Referidas a enseñanzas de Infantil, primaria, especial de 2 a 17 años, ESO, Bachillerato diurno y CF. Medio y superior diurno.

**Tabla 4. Alumnado matriculado en enseñanzas de régimen general según ciclo, titularidad del centro y provincia. Andalucía, curso 2017-18**

	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga	Sevilla	Andalucía
E. Infantil	45.039	47.272	31.569	35.293	23.638	22.780	67.839	88.500	361.930
E. Primaria	50.712	87.110	49.708	60.074	36.444	39.357	107.451	141.430	572.286
Educación Especial	866	1.109	738	1.070	354	413	1.134	1.865	7.549
ESO	31.925	60.230	34.346	40.821	23.958	28.106	72.710	92.661	384.757
Bachillerato (1)	8.472	17.265	10.735	12.932	6.120	9.171	21.186	26.498	112.379
C.F. Form Prof. Básica	1.018	2.176	1.412	1.537	994	942	2.175	2.384	12.638
Grado Medio (2)	4.279	10.143	6.289	6.997	3.943	4.589	9.119	14.567	59.926
<b>TOTAL</b>	<b>142.311</b>	<b>225.305</b>	<b>134.797</b>	<b>158.724</b>	<b>95.451</b>	<b>105.358</b>	<b>281.614</b>	<b>367.905</b>	<b>1.511.465</b>
<b>Centros públicos</b>									
E. Infantil	25.241	32.405	19.071	23.936	17.534	15.853	42.270	55.596	231.906
E. Primaria	44.121	66.659	37.314	43.487	30.591	29.812	82.961	109.099	444.044
Educación Especial	820	718	420	506	284	304	813	1.144	5.009
ESO	27.418	45.372	25.364	28.499	19.762	21.195	54.374	69.712	291.696
Bachillerato (1)	7.393	14.035	8.621	9.852	5.631	7.907	16.400	21.069	90.908
C.F. Form Prof. Básica	920	1.535	1.135	1.114	756	779	1.773	1.765	9.777
Grado Medio (2)	3.412	7.127	3.818	4.180	2.913	3.377	6.498	9.336	40.661
<b>TOTAL</b>	<b>109.325</b>	<b>167.851</b>	<b>95.743</b>	<b>111.574</b>	<b>77.471</b>	<b>79.227</b>	<b>205.089</b>	<b>267.721</b>	<b>1.114.001</b>
<b>Centros privados concertados</b>									
E. Infantil	8.153	7.955	5.691	6.280	2.540	4.179	8.801	11.971	55.570
E. Primaria	4.774	18.422	11.679	14.965	5.552	9.131	20.713	27.440	112.676
Educación Especial	46	391	318	564	70	109	316	721	2.535

../..

.../...

<b>ESO</b>	3.327	13.643	8.465	11.367	3.978	6.637	15.759	20.137	83.313
<b>Bachillerato (1)</b>	-	1.402	832	1.648	208	722	1.793	977	7.582
<b>C.F. Form Prof. Básica</b>	88	641	277	402	238	163	402	619	2.830
<b>Grado Medio (2)</b>	468	2.580	1.825	1.627	875	924	1.728	4.299	14.326
<b>TOTAL</b>	<b>16.856</b>	<b>45.034</b>	<b>29.087</b>	<b>36.853</b>	<b>13.461</b>	<b>21.865</b>	<b>49.512</b>	<b>66.164</b>	<b>278.832</b>
<b>Centros privados no concertados</b>									
<b>E. Infantil</b>	11.645	6.912	6.807	5.077	3.564	2.748	16.768	20.933	74.454
<b>E. Primaria</b>	1.817	2.029	715	1.622	301	414	3.777	4.891	15.566
<b>Educación Especial</b>	-	-	-	-	-	5	-	-	5
<b>ESO</b>	1.180	1.215	517	955	218	274	2.577	2.812	9.748
<b>Bachillerato (1)</b>	1.079	1.828	1.282	1.432	281	542	2.993	4.452	13.889
<b>C.F. Form Prof. Básica</b>	10	-	-	21	-	-	-	-	31
<b>Grado Medio (2)</b>	399	436	646	1.190	155	288	893	932	4.939
<b>TOTAL</b>	<b>16.130</b>	<b>12.420</b>	<b>9.967</b>	<b>10.297</b>	<b>4.519</b>	<b>4.271</b>	<b>27.008</b>	<b>34.020</b>	<b>118.632</b>

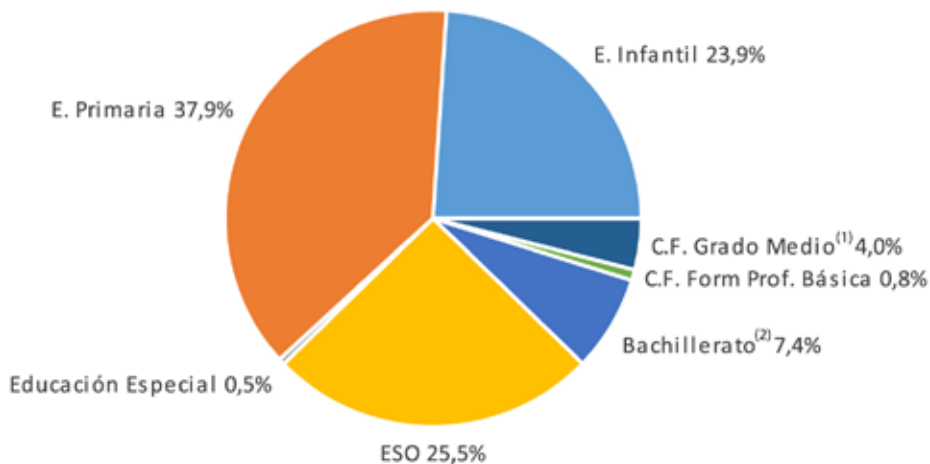
(1) Chicos y chicas de 16 a 18 años en Régimen ordinario.

(2) Primer y segundo curso

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Datos Avance, curso 2017-18" Consejería de Educación.

La distribución del alumnado según ciclos educativos muestra que un 36,9% estaba matriculado en Educación Primaria, un 24% en ESO y un 22,4% en Educación Infantil. Bachillerato cuenta con un 7,8% del alumnado y los ciclos formativos con un 8,4%. La educación especial cuenta con el 0,5% del alumnado matriculado.

**Gráfico 10. Distribución del alumnado según nivel educativo. Andalucía, curso 2017-18**



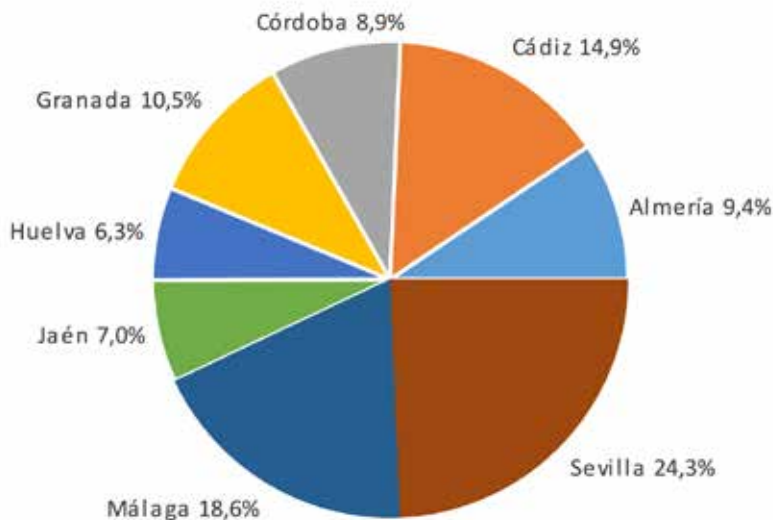
(1) "Primer y segundo curso".

(2) "chicos y chicas de 16 a 18 años en régimen ordinario".

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Datos Avance, curso 2017-18" Consejería de Educación.

Entre las provincias andaluzas, Sevilla (385.025) y Málaga (290.146) cuentan con el mayor número de alumnado, suponen el 24,6% y el 18,5% del total de matrículas respectivamente. Entre las provincias con menor número de alumnado encontramos a Huelva (99.133) y Jaén (112.210), suponen un 6,3% y un 7,2% respectivamente.

**Gráfico 11. Distribución del alumnado según provincia. Andalucía, curso 2017-18**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Alumnado escolarizado en el sistema educativo andaluz. Datos Avance, curso 2017-18" Consejería de Educación.*

En Andalucía los indicadores de resultados muestran un elevado porcentaje de abandono educativo temprano (23,5%) respecto al porcentaje que muestra la media española (18,3%). Almería y Huelva son las provincias con las tasas más altas de abandono educativo (40,3% y 30,2% respectivamente).

Las tasas de idoneidad en Andalucía son algo más bajas que las que muestra España, en los primeros años son similares a la media española, no así entre los 14 y los 15 años en los que Andalucía muestra una tasa menor, es decir hay menos alumnado que se encuentra matriculado en el curso que le corresponde por edad teórica. Entre las provincias, Almería y Huelva cuentan con las tasas más bajas de idoneidad.

Por último, la tasa bruta de graduados es también más baja en Andalucía que la media española, especialmente en ESO y los ciclos formativos de grado medio.

**Tabla 5. Indicadores educativos. España, Andalucía y provincias**

Abandono Educativo Temprano (2017) <sup>(1)</sup>	Tasas de idoneidad (2015/16)					Tasa bruta de población que se gradúa (2015/16) <sup>(2)</sup>			
	8 años	10 años	12 años	14 años	15 años	ESO	Bachillerato	CF grado medio	
<b>España</b>	<b>18,3</b>	<b>94,3</b>	<b>90,3</b>	86,1	73,1	67,5	<b>79,3</b>	<b>57,4</b>	<b>24,7</b>
<b>Andalucía</b>	<b>23,5</b>	<b>93,9</b>	<b>89,5</b>	<b>86,2</b>	<b>69,6</b>	<b>62,8</b>	<b>77,1</b>	<b>55,5</b>	22,9
<b>Almería</b>	40,3	93,5	89,3	85,8	66,0	60,0	72,5	51,6	17,1
<b>Cádiz</b>	20,5	94,5	90,7	85,5	69,0	61,5	77,1	54,1	24,8
<b>Córdoba</b>	22,5	94,0	90,4	87,0	72,7	65,5	79,6	58,0	26,2
<b>Granada</b>	23,2	93,3	88,9	86,9	71,6	65,2	77,5	58,5	24,4
<b>Huelva</b>	30,2	94,7	90,4	83,9	63,4	55,6	73,5	49,1	25,6
<b>Jaén</b>	24,0	94,5	90,6	86,0	72,2	65,7	82,7	59,2	22,5
<b>Málaga</b>	22,0	94,8	91,1	85,6	69,6	62,8	74,5	54,2	17,6
<b>Sevilla</b>	19,6	94,0	90,3	87,5	69,9	63,5	78,8	56,9	25,4

(1) Porcentaje de población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de E. Secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación.

(2) Relación del número de graduados en educación secundaria obligatoria, independientemente de su edad, respecto al total de la población de la "edad teórica" de comienzo del último curso de dicha enseñanza

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de Sistema andaluz de Indicadores de la Educación. Edición 2018. Consejería de Educación.

## 2.5 Sistema de Protección

### 2.5.1 Medidas de protección para menores de edad

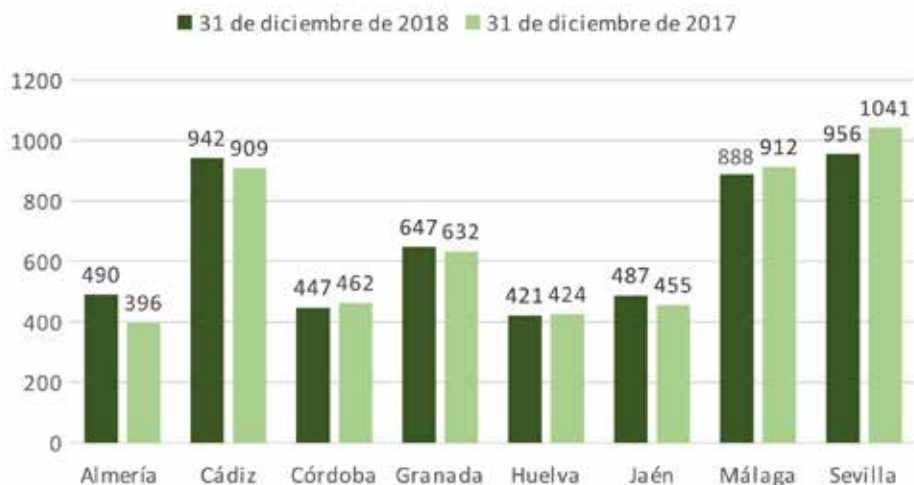
A 31 de diciembre de 2018 el Sistema de Protección de Menores de la Junta de Andalucía tenía asumida la tutela de 5.278 menores de edad, 47 tutelas más que a 31 de diciembre de 2017. A finales de 2018 estaban bajo la tutela de la Administración Pública 3,3 de cada 1.000 menores de 18 años de la Comunidad Autónoma.



El 55,9% de las personas menores de 18 años tuteladas a 31 de diciembre de 2018 son hombres, el 43,9% mujeres y el 0,2% de sexo no registrado. El 35,9% de las tuteladas a finales de dicho año son de personas de 0 a 3 años de edad, el 19,6% de 4 a 6 años, el 19,2% de 7 a 10 años, el 13,5% de 11 a 14 años y el 11,4% de 15 a 17 años de edad.

En Almería, Cádiz, Jaén y Granada aumentó el número de niñas, niños y adolescentes tutelados a 31 de diciembre de 2018 respecto a la misma fecha del año anterior. En el resto de provincias andaluzas disminuyó la cifra de personas menores de 18 años tuteladas.

**Gráfico 12. Número de personas menores de 18 años tuteladas por el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018**



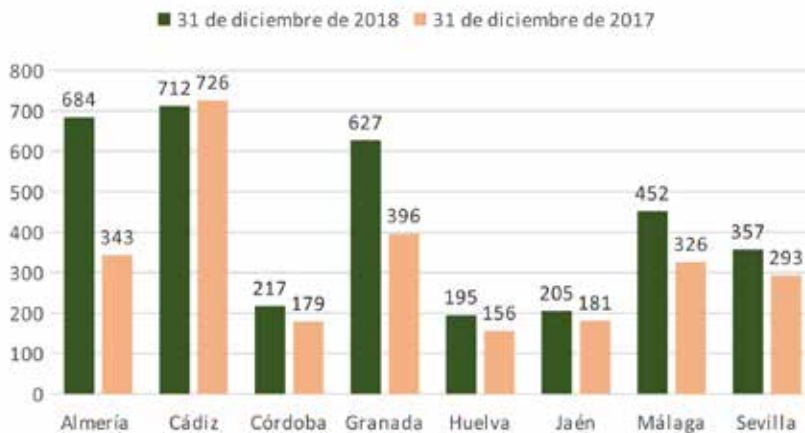
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A 31 de diciembre de 2018 estaban en **acogimiento residencial** 3.449 niños, niñas y adolescentes en el sistema de protección de menores de Andalucía, un 32,7% más que a 31 de diciembre de 2017, fecha en la que se encontraban 2.600 personas menores de edad en acogimiento residencial en la Comunidad Autónoma.

El 74,9% de las personas menores de 18 años en acogimiento residencial a 31 de diciembre de 2018 son hombres, el 25,0% mujeres y el 0,1% de sexo desconocido. El 3,5% de los acogimientos residenciales a finales de dicho año son de personas de 0 a 3 años de edad, el 4,6% de 4 a 6 años, el 13,7% de 7 a 10 años, el 27,1% de 11 a 14 años y el 49,9% de 15 a 17 años de edad.

Cádiz es la provincia andaluza con mayor número de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2018 (20,6%), seguida de Almería (19,8%) y Granada (18,2%). Las provincias con menor número de acogimientos residenciales a dicha fecha son Huelva (5,7%), Jaén (5,9%) y Córdoba (6,3%). En Almería se ha duplicado el número de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2018 respecto al año anterior, Granada ha aumentado un 58,3% y en Málaga un 38,7%. Solo ha disminuido ligeramente en la provincia de Cádiz (un 1,9%).

**Gráfico 13. Número de acogimientos residenciales en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).*

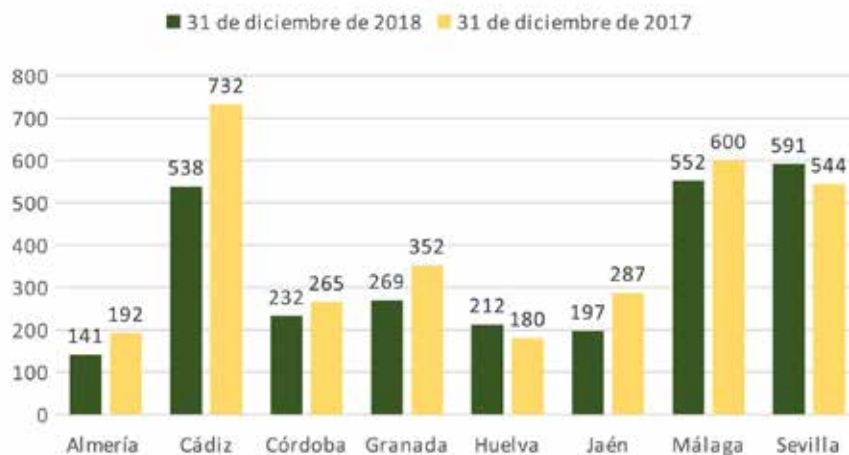
A 31 de diciembre de 2018 se encontraban en situación de **acogimiento familiar** 2.732 personas menores de 18 años en Andalucía, un 13,3% menos de acogimientos familiares que el 31 de diciembre de 2017 (3.152 niños, niñas y adolescentes acogidos).

El 48,8% de las personas menores de 18 años en acogimiento familiar a 31 de diciembre de 2018 son hombres, el 51,0% mujeres y el 0,2% no consta de sexo desconocido. El 36,7% de los acogimientos familiares a finales de dicho año son de personas de 0 a 3 años de edad, el 26,1% de 4 a 6 años, el 23,6% de 7 a 10 años, el 10,8% de 11 a 14 años y el 2,2% de 15 a 17 años de edad.

Sevilla es la provincia andaluza con mayor número de acogimientos familiares a 31 de diciembre de 2018 (21,6%), seguida de Málaga (20,2%) y

Cádiz (19,7%). Almería (5,2%), Jaén (7,2%) y Huelva (7,8%) son las provincias con menor número de acogimientos familiares en dicha fecha. Respecto al 31 de diciembre de 2017, el número de menores de edad en acogimiento familiar disminuye en todas las provincias andaluzas salvo en Huelva. En Cádiz disminuye un 26,5%.

Gráfico 14. Número de acogimientos familiares según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018



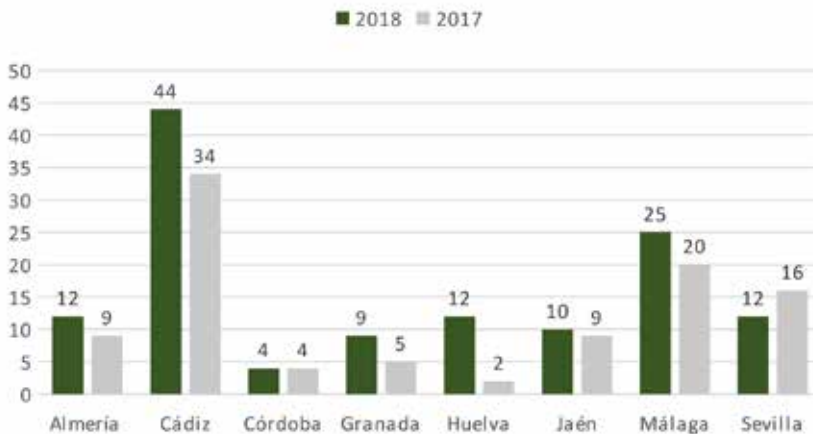
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

A lo largo de 2018 se registraron 342 solicitudes de **adopción nacional** en Andalucía, se propusieron 172 adopciones nacionales y se constituyeron 128 adopciones nacionales.

El 34,4% de las adopciones nacionales constituidas se registran en Cádiz y el 19,5% en Málaga.

Las provincias andaluzas con mayor número de solicitudes de adopción nacional en 2018 fueron Sevilla (27,8%), Málaga (18,4%) y Cádiz (16,4%).

Gráfico 15. Número de adopciones nacionales constituidas según provincia. Andalucía, 2017 y 2018



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

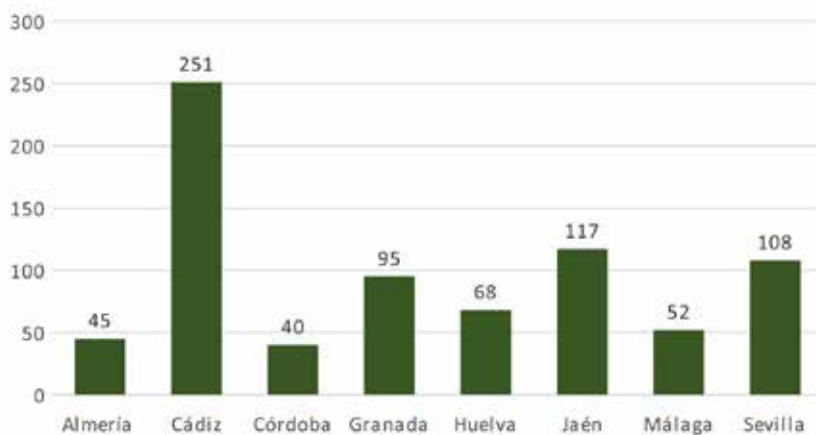
A lo largo de 2018 se han registrado 106 nuevas solicitudes de **adopción internacional** en Andalucía. Las provincias con mayor número de solicitudes de adopción internacional en dicho año fueron Sevilla (24), Granada (18), Córdoba (17) y Málaga (16).

A 31 de diciembre de 2018 se encontraban 776 personas menores de edad en **situación de guarda** con fines de adopción (fase previa al auto de adopción que dicta el Juzgado).

El 53,1% de las personas menores de 18 años en situación de guarda con fines de adopción a 31 de diciembre de 2018 son hombres, el 46,5% mujeres y el 0,4% de sexo desconocido. El 58,4% de las guardas con fines de adopción a finales de dicho año son de personas de 0 a 3 años de edad, el 25,1% de 4 a 6 años, el 14,7% de 7 a 10 años, el 1,3% de 11 a 14 años y el 0,1% de 15 a 17 años de edad.

Cádiz es la provincia con mayor número de guardas con fines de adopción en 2018, el 32,3% de las de Andalucía. El 15,1% de las guardas con fines de adopción se registran en Jaén y el 12,2% en Granada. Las provincias con menor número de guardas con fines de adopción son Córdoba, Almería y Málaga.

**Gráfico 16. Número de personas menores de 18 años en guarda con fines de adopción. Andalucía, 31 de diciembre de 2018**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. Datos del Sistema Integrado de Servicios Sociales (SISS).

## 2.5.2 Niños, niñas y adolescentes extranjeros no acompañados

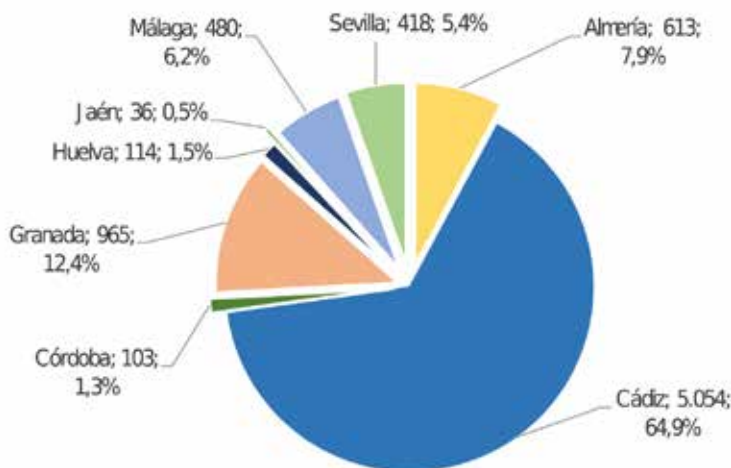
Durante el año 2018 se registran 7.783 **nuevos ingresos** de menores migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía, lo que supone un crecimiento del 135% respecto a 2017 (3.306 nuevos ingresos).

El 94,9% de los nuevos ingresos en 2018 son de niños o chicos y el 5,1% de niñas o chicas. Por grupos de edad el 8,6% de estas personas tienen

menos de 15 años, el 9,6% tienen 15 años de edad, el 23,1% tienen 16 años, el 37,2% tienen 17 años y el 21,5% tienen 18 años en 2018.

Casi dos terceras partes de los nuevos ingresos de migrantes no acompañados en centros de protección de menores de Andalucía se producen en la provincia de Cádiz (64,9%). El 12,4% de los nuevos ingresos se registran en la provincia de Granada, en Almería el 7,9% y en Málaga el 6,2%.

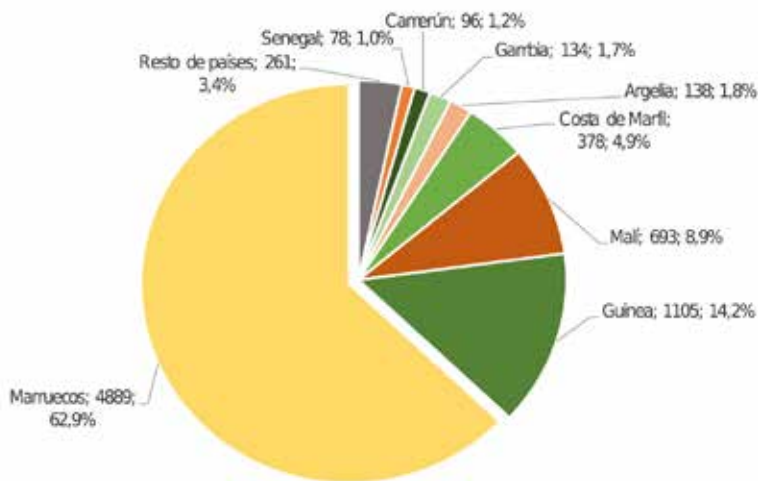
**Gráfico 17. Nuevos ingresos de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 2018**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2019.*

El 62,9% de los nuevos ingresos de menores migrantes en el Sistema de Protección de Menores son de personas de origen marroquí, el 14,2% de Guinea, el 8,9% de Mali, el 4,9% de Costa de Marfil, el 1,8% de Argelia y el 1,7% de Gambia.

**Gráfico 18. Nuevos ingresos de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según país de procedencia. Andalucía, 2018**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2019.

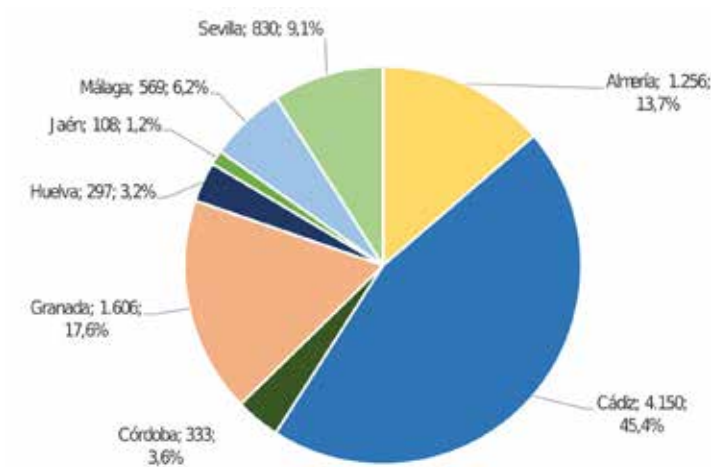
A lo largo de 2018 se registra un total de 9.149 **atenciones de menores migrantes** en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía, el 93,9% de niños o chicos y el 6,1% de niñas o chicas.

A 31 de diciembre de 2018 siguen atendidos en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía 2.290 niños, niñas y adolescentes migrantes, el 89,2% niños o chicos y el 10,8% niñas o chicas.

En la provincia de Cádiz se registra el 45,4% de las atenciones a migrantes no acompañados en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía a lo largo de 2018. En Granada se producen el 17,6% de las atenciones de niños, niñas y adolescentes migrantes del año, en Almería el 13,7% de dichas atenciones, en Sevilla el 9,1% y en Málaga el 6,2%.



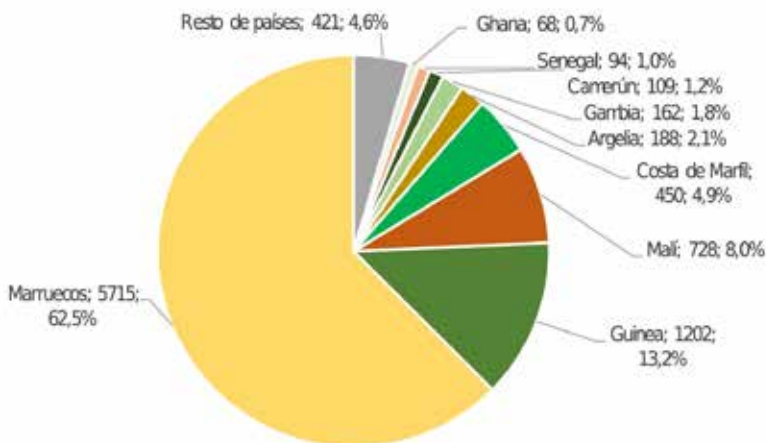
**Gráfico 19. Niños, niñas y adolescentes migrantes atendidos en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 2018**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2019.*

El 62,5% de los niños, niñas y adolescentes migrantes atendidos en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía a lo largo de 2018 provienen de Marruecos, el 13,2% de Guinea, el 8,0% de Mali, el 4,9% de Costa de Marfil y el 2,1% de Argelia.

**Gráfico 20. Atenciones de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según país de procedencia. Andalucía, 2018**



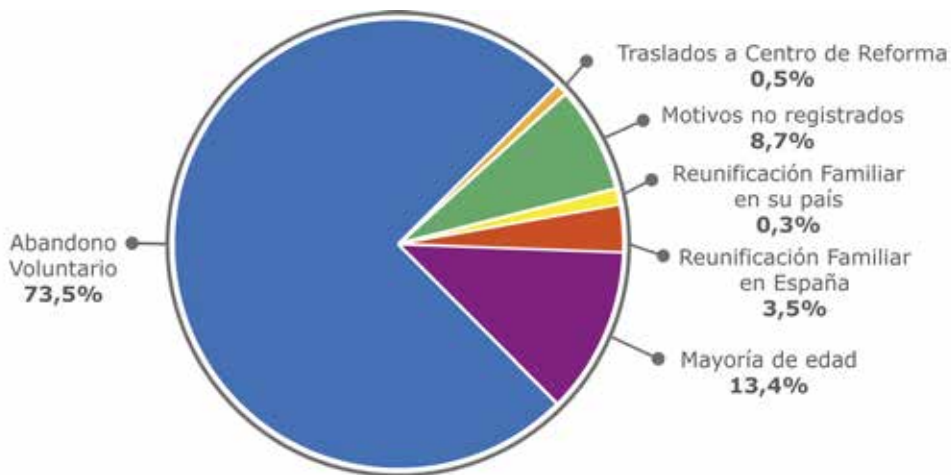
Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2019.

A lo largo de 2018 **se dieron de baja** del Sistema de Protección de Menores andaluz 6.853 niños, niñas y adolescentes migrantes, el 95,5% niños o chicos y el 4,5% niñas o chicas.

El 73,5% de las bajas del Sistema de Protección de Menores en 2018 se asocian a abandonos voluntarios, son el 74,7% de las bajas de los chicos y el 49,7% de las bajas de las chicas. Las bajas por mayoría de edad son el 13,4% de las bajas de migrantes en el Sistema de Protección de Andalucía, este tipo de bajas suponen el 13,2% de las bajas de chicos y el 16,8% de las bajas de chicas. Las bajas por reunificación familiar en España son el 3,5% del total de bajas, estas suponen el 2,7% de las bajas de niños y el 20,6% de las bajas de niñas.

En 2018 se registran 24 reunificaciones familiares en el país de origen, el 0,3% de las bajas que se producen en 2018, 15 niños (0,2% de las bajas de niños) y 9 niñas (el 2,9% de las bajas de niñas).

**Gráfico 21. Bajas de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según motivo de la baja. Andalucía, 2018**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación. Datos del Sistema de Información Menores (SIME), 2019.*

Del total de menores migrantes no acompañados dados de baja en Andalucía el 64,8% son de Marruecos, el 13,5% de Guinea, el 8,2% de Mali, el 4,5% de Costa de Marfil, el 2,2% de Argelia y el 1,7% de Gambia.

A 31 de diciembre de 2018 se encuentran acogidos en el Sistema de Protección de Menores de Andalucía 2.290 niños, niñas y adolescentes migrantes, el 89,2% son niños o chicos y el 10,8% niñas o chicas.

---

## 2.6 Menores de edad en situación de vulnerabilidad

---

### 2.6.1 Pobreza y dificultades económicas

---

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017, el 26,3% de los niños, niñas y adolescentes menores de 18 años de Andalucía se encuentra en riesgo de pobreza o vive en hogares con ingresos por debajo del umbral de pobreza de Andalucía<sup>3</sup>. La tasa de pobreza relativa de las personas menores de 18 años es 5 puntos porcentuales más elevada que la tasa de pobreza relativa de la población de todas las edades (21,4%).

Si para calcular la tasa de pobreza relativa se emplea el umbral de pobreza de España en vez del de Andalucía, el riesgo de pobreza afecta 34,9% de las personas menores de 18 años de la Comunidad Autónoma y al 28,3% de los niños, niñas y adolescentes en el país en 2017.

Las personas menores de 18 años suponen el 23,8% de todas las personas con ingresos por debajo del umbral de pobreza andaluz en 2017, casi una cuarta parte de las personas en riesgo de pobreza en Andalucía.

Las transferencias o prestaciones sociales contribuyen a reducir la pobreza en la infancia. Tomando como referencia el umbral de pobreza de Andalucía, en 2017 la tasa de pobreza relativa alcanzaría al 36,5% de las personas menores de 18 años si no se contabilizan las transferencias sociales ni las pensiones, (a excepción de las pensiones de jubilación y supervivencia), 10 puntos porcentuales más que la tasa de pobreza relativa calculada incluyendo estas prestaciones sociales.

---

<sup>3</sup> Umbral de pobreza relativa definido como el 60% de la mediana de los ingresos por unidad de consumo. Las unidades de consumo se calculan mediante la escala de la OCDE modificada: dándole un peso de 1 para el primer adulto, de 0,5 para el resto de personas de 14 o más años y un peso de 0,3 para menores de 14 años. En 2017 el valor del umbral de riesgo de pobreza (sin alquiler imputado) en Andalucía es 6.872 € anuales por unidad de consumo (IECA, 2018) y en España es 8.522 € anuales por unidad de consumo (INE, 2019). Las cifras e indicadores de pobreza aquí empleados son “sin alquiler imputado”. Para más información sobre el cálculo del umbral de pobreza, tasa de pobreza relativa y otros indicadores, véase: Observatorio de la Infancia en Andalucía. Cifras y Datos nº 13: Niñas, niños y adolescentes en desventaja social, diciembre 2018.

**Tabla 6. Tasas de pobreza relativa con y sin transferencias sociales. Personas de 0 a 17 años de edad. Andalucía, 2017**

	<b>Umbral de Andalucía</b>	<b>Umbral de España</b>
Tasa de pobreza relativa incluidas transferencias sociales	26,3%	34,9%
Tasa de pobreza relativa antes de transferencias sociales (incluidas las pensiones de jubilación y supervivencia)	36,5%	46,1%
Tasa de pobreza relativa excluidas todas las transferencias sociales	39,8%	48,8%

*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía, a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida, 2017, Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía, 2019.*

Del total de personas en riesgo de pobreza de Andalucía en 2017, el 64,0% vive en hogares con hijos e hijas dependientes a cargo y el 36,0% en hogares sin hijos e hijas dependientes. Se entiende por hogares con hijos e hijas dependientes aquellos donde personas menores de 18 años o de 18 a 24 años económicamente inactivas conviven con su madre y/o padre.

Las tasas de pobreza relativa son más elevadas para los hogares con hijos o hijas dependientes que para los hogares sin ellos. Así, el 25,1% de los hogares andaluces con hijos o hijas dependientes y el 16,9% de los hogares sin hijos o hijas dependientes se encuentran en riesgo de pobreza (umbral de pobreza de Andalucía) en 2017.

En riesgo de pobreza o exclusión social se encuentra el 31,8% de las personas menores de 18 años de Andalucía<sup>4</sup> y el 30,3% de la población de todas las edades (umbral de pobreza de Andalucía) en 2017. Si se emplea el umbral de pobreza de España el 38,7% de los niños, niñas y adolescentes de la Comunidad Autónoma se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social. Los hogares monoparentales presentan mayor riesgo de pobreza o exclusión social.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2017, el 60,3% de los hogares compuestos por una persona adulta con al menos un hijo o hija dependiente se encuentra en riesgo de pobreza o exclusión social, así como el 27,5% de los compuestos por dos personas adultas con al menos un hijo o hija dependiente y el 42,5% de los otros hogares con hijos e hijas dependientes (umbral de pobreza de Andalucía).

---

<sup>4</sup> La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones:

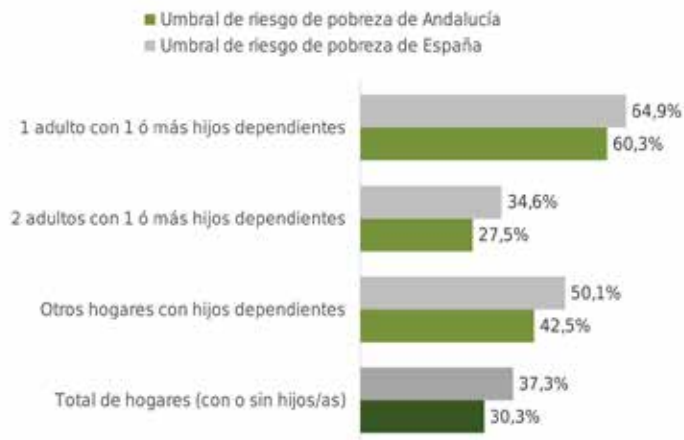
a) En riesgo de pobreza (60% media de los ingresos por unidad de consumo) según el umbral de pobreza de Andalucía.

b) En hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo (hogares en los que sus miembros en edad de trabajar lo hicieron menos del 20% del total de su potencial de trabajo durante el año de referencia).

c) En carencia material severa, es decir, con carencia en al menos 4 conceptos de esta lista de 9:

- No puede permitirse ir de vacaciones al menos una semana al año.
- No puede permitirse una comida de carne, pollo o pescado al menos cada dos días.
- No puede permitirse mantener la vivienda con una temperatura adecuada.
- No tiene capacidad para afrontar gastos imprevistos.
- Ha tenido retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal (hipoteca o alquiler, recibos de gas, comunidad...) o en compras a plazos en los últimos 12 meses.
- No puede permitirse disponer de un automóvil.
- No puede permitirse disponer de teléfono.
- No puede permitirse disponer de un televisor en color.
- No puede permitirse disponer de una lavadora.

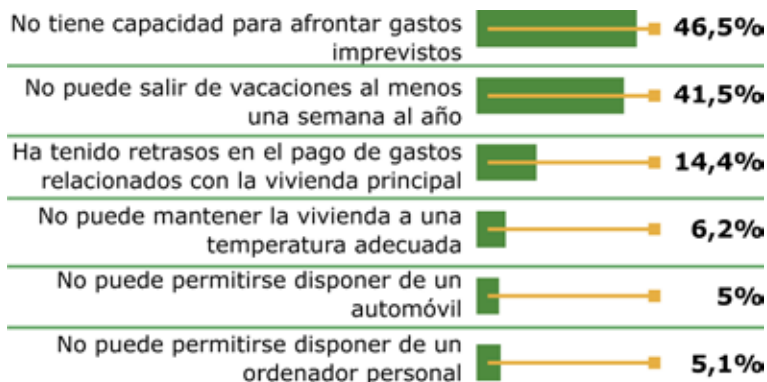
## Gráfico 22. Riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) según tipo de hogar. Andalucía, 2017



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017. IECA, 2019.

En 2017, el 41,5% de las personas menores de 18 años en Andalucía vive en hogares que no pueden permitirse salir de vacaciones fuera de su casa al menos una semana al año. El 46,5% de los niños, niñas y adolescentes vive en hogares que no tienen capacidad de afrontar gastos imprevistos. El 14,4% de las personas menores de 18 años de la Comunidad Autónoma vive en hogares que presentan retrasos en el pago de gastos relacionados con la vivienda principal y el 5,1% no puede disponer de un ordenador personal.

**Gráfico 23. Porcentaje de personas de 0 a 17 años de edad que viven en hogares que no pueden permitirse diversos gastos. Andalucía, 2017**



*Nota: Los porcentajes de menores de 18 años en hogares que no pueden permitirse mantener la vivienda a una temperatura adecuada y que no pueden disponer de automóvil se han calculado a partir de un recuento de entre 20 y 49 observaciones en la muestra, por lo que las cifras son poco fiables y hay que interpretarlas con cautela.*

*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Encuesta de Condiciones de Vida 2017. IECA, 2019.*

## 2.6.2 Salud Mental Infantil juvenil

### 2.6.2.1 Atención a la salud mental en personas menores de edad

La ordenación de la asistencia a salud mental queda establecida en el Decreto 77/2008, de 4 de marzo, de ordenación administrativa y funcional de los servicios de Salud Mental en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud.

Otro instrumento con el que la administración apoya a la red sanitaria de atención a la salud mental, es el **III Plan Integral de Salud Mental de Andalucía 2016-2020**, en el que uno de sus objetivos es favorecer la



detección precoz de problemas de salud mental en la población infantil y adolescente y prestar una atención de calidad, que facilite su desarrollo evolutivo y la construcción de su proyecto vital, e incluye transversalmente la perspectiva de la infancia y adolescencia en todas las demás estrategias.

Con el objetivo de garantizar la continuidad asistencial y de cuidados a niños, niñas y adolescentes se encuadra el **Programa de Atención a la Salud Mental de la Infancia y la Adolescencia (PASMIA)**, que se ocupa de garantizar a las personas menores de edad asistencia y cuidados de su salud mental continuos con una visión integral en la coordinación intersectorial, imprescindible para dar respuesta a las necesidades de dicha población.

El decreto anteriormente mencionado marca la vía de acceso a los servicios de salud mental. Refiriéndonos a población infantil y adolescente su acceso queda establecidos a través de atención primaria (pediatra hasta los 14 años o médico de familia), una vez el profesional elabore su diagnóstico deriva a las *unidades de salud mental comunitaria (USMC)*, el especialista que lo atienda elaborará un plan de tratamiento y, si lo considera necesario, remitirá al paciente a alguno de los dispositivos más especializados, en este caso las *unidades de salud mental infanto-juvenil (USMIJ)*.

### 2.6.2.2 Personas menores de edad atendidas en las Unidades de Salud Mental Comunitaria

Según el Decreto 77/2008, estas unidades se definen como «...el dispositivo básico de atención especializada a la salud mental, constituyendo su primer nivel de atención especializada...»

En 2017, atendieron un total de 24.816<sup>5</sup> personas menores de 18 años en las Unidades de Salud Mental Comunitaria en Andalucía. El 60,1% son chicos (14.915) y el 39,9% son chicas (9.899).

<sup>5</sup> Del total de las personas atendidas, dos han sido registradas con un género “desconocido o indeterminado”.

Los principales diagnósticos de los chicos y chicas atendidos fueron: trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia<sup>6</sup> (19,3%), trastornos de ansiedad (11,1%) y trastornos del desarrollo (5,2%).

Analizando el grupo diagnóstico correspondiente a los trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia atendido en las Unidades de Salud Mental Comunitaria, se observa que el TDAH (39,9%), otros trastornos de comienzo habitual en la infancia y adolescencia (19,3%) y los trastornos disociales (15,5%) son los diagnósticos más frecuentes en las personas menores de 18 años que han recibido atención en las Unidades de Salud Mental Comunitaria.

En la siguiente gráfica se representan algunos de los grupos diagnósticos que cuentan con marcadas diferencias de sexo en su diagnóstico. En los trastornos de la conducta alimentaria, se observa que un 90,2% de las personas menores de 18 años atendidas son chicas, y el 9,8% son chicos. En el grupo diagnóstico relacionado con los trastornos de déficit de atención e hiperactividad, hay un mayor porcentaje de chicos (81,0%) que de chicas (19,0%) con dicho diagnóstico. Se observa una proporción similar con relación al trastorno generalizado del desarrollo, con un 83,1% de chicos con diagnóstico (16,9% de las chicas).

---

<sup>6</sup> Clasificación diagnóstica CIE-10: F90-F98. Estos trastornos presentan un mayor número de diagnósticos en las personas de menos de 18 años.

### Gráfico 24. Distribución de personas atendidas en USMIJ según grupo diagnóstico. Andalucía, 2017



#### 2.6.2.3 Personas menores de edad atendidas en las Unidades de Salud Mental Infanto-Juvenil

Según el Decreto 77/2008 estas unidades quedan definidas como:

*«...dispositivo asistencial de salud mental destinado a desarrollar programas especializados para la atención a la salud mental de la población infantil y adolescente menor de edad del área hospitalaria de referencia o área de gestión sanitaria correspondiente...».*

En 2017, se han atendido a 15.510<sup>7</sup> personas de menos de 18 años en las USMIJ de Andalucía. El 71,9% (11.147 personas) son chicos y el 28,1% (4.362 personas) son chicas.

<sup>7</sup> Del total de personas atendidas, una ha sido registrada con un género "desconocido o indeterminado".

En este servicio especializado de atención, el grupo más numeroso ha sido el de personas menores de edad sin diagnóstico (30,2%). El trastorno más frecuentemente diagnosticado en las personas menores de edad es el de aparición habitual en la infancia y adolescencia (22,6%), seguido de los trastornos de desarrollo (19,1%), varios diagnósticos (11,9%) y trastornos de ansiedad (5,7%). Los trastornos por los que se atendieron menor número de personas menores de 18 años son: trastornos por consumo de sustancias psicotrópicas (0,1%), seguido de los trastornos orgánicos (0,1%) y los trastornos esquizofrénicos e ideas delirantes (0,2%).

Analizando la población atendida según sexo, con relación a los diagnósticos recibidos, las mayores diferencias entre chicos y chicas se observan en: los trastornos del desarrollo (83,2% de los chicos y 16,8% de las chicas), los trastornos de aparición habitual en la infancia y adolescencia (75,8% de los chicos y 24,2% de las chicas), los relacionados con el consumo de sustancias psicotrópicas (75,0% de los chicos y 25,0% de las chicas) y los trastornos funcionales (13,5% de los chicos y 86,5% de las chicas).

En el grupo diagnóstico correspondiente a los trastornos del comportamiento y de las emociones de comienzo habitual en la infancia y adolescencia atendido, se observa que el TDAH (58,3%), varios diagnósticos de comienzo habitual en la infancia y adolescencia (12,5%) y los trastornos disociales (12,0%) son los diagnósticos más frecuentes en las personas menores de 18 años que han recibido atención en las USMIJ.

### 2.6.3 Maltrato infantil

---

En Andalucía, a partir del Decreto 3/2004, de 7 de enero –modificado por el Decreto 81/2010, de 30 de marzo– se establece el sistema de información sobre maltrato infantil de Andalucía (SIMIA) que promueve la implantación de un instrumento de recogida de información sobre los casos de maltrato infantil. Con esta herramienta se pretende obtener una mejor percepción y conocimiento sobre la realidad social del maltrato a niños y niñas, facilitando su seguimiento y la coordinación entre servicios. Para llevarlo a cabo se establece una serie de procedimientos de denuncia, notificación y seguimiento homogéneos entre las diferentes administraciones.

Los datos que integran el SIMIA pasan a formar parte finalmente del sistema de ámbito nacional denominado Registro Unificado de Maltrato Infantil (R.U.M.I.). El RUMI recoge tanto las notificaciones de sospecha de maltrato como los casos efectivamente verificados.

Los tipos de maltrato a la infancia a los que se hace referencia desde el SIMIA son los siguientes:

- **Maltrato físico:** Acción intencional contra un menor por parte de su progenitor o sustituto que le provoque daños físico o enfermedad o le coloque en graves riesgo de padecerlo.
- **Maltrato psicológico/emocional:** Los adultos del grupo familiar manifiestan de forma reiterada hostilidad verbal hacia el menor a través de insultos, desprecio, crítica o amenaza de abandono, así como un constante bloqueo de las iniciativas infantiles de interacción (desde la evitación hasta el encierro del menor).
- **Negligencia/abandono físico/cognitivo:** Las necesidades físicas y psicológicas del menor (alimentación, vestido, higiene, protección y vigilancia en las situaciones peligrosas, educación y cuidados médicos) no son atendidas temporal o permanentemente por ningún miembro del grupo que convive con él.
- **Abuso Sexual:** Cualquier clase de contacto o interacción sexual de un adulto con un menor en la que el adulto que por definición goza de una posición de poder o autoridad sobre aquel lo utiliza para la realización de actos sexuales o como objeto de estimulación sexual. También se contempla su comisión por menores de 18 años cuando sean significativamente mayores que el menor-víctima o cuando estén en una posición de poder o control sobre éste. Se incluyen en esta categoría la explotación sexual, el tráfico y turismo de carácter sexual y la pornografía y prostitución infantiles.
- **Corrupción:** El adulto incita al menor a la realización o implicación en conductas antisociales, autodestructivas o desviadas, particularmente en las áreas de agresión, sexualidad (contempladas

ya en el abuso sexual) o uso de sustancias adictivas. Ello dificulta la normal integración social infantil y puede producir una incapacidad para las experiencias sociales normales.

- **Explotación:** Los padres o cuidadores asignan al menor con carácter obligatorio, y para la obtención de beneficios económicos o similares, la realización continuada de trabajos (domésticos o no) que exceden los límites de lo habitual, deberían ser realizados por adultos o interfieren de manera clara en sus actividades y necesidades sociales y/o escolares. En esta categoría se incluyen la mendicidad infantil, la realización de tareas agrícolas, recogida de residuos, etc.
- **Maltrato prenatal:** Abuso de drogas o alcohol durante el embarazo, o cualquier circunstancia vital de la madre que se haga incidir voluntariamente en el feto, y que provoca que el bebé nazca con un crecimiento anormal, patrones neurológicos anómalos, con síntomas de dependencia física de dichas sustancias, u otras alteraciones imputables a su consumo por parte de la madre. Este tipo de maltrato también se hace extensivo al progenitor o compañero de la embarazada cuando inflige a ésta conductas maltratantes a nivel físico o no atiende a sus necesidades básicas.
- **Retraso no orgánico en el crecimiento:** También denominado retraso psicosocial del crecimiento, se refiere al diagnóstico médico de aquellos niños que no incrementan su peso con normalidad en ausencia de una enfermedad orgánica. Sin embargo, se produce una ganancia sustancial de peso durante su estancia en el hospital o bien hay una recuperación del retardo evolutivo cuando el niño dispone de un ambiente de cuidados adecuados. Aparece por lo general en niños menores de dos años y se caracteriza por la desaceleración o retraso del desarrollo físico, sin que exista un cuadro clínico que lo justifique. También puede producirse un funcionamiento emocional y del desarrollo deficientes. Este trastorno suele asociarse con una privación emocional de la figura cuidadora hacia el menor.
- **Síndrome de Munchausen por poderes:** Los padres o cuidadores someten al niño a continuos ingresos y exámenes médicos alegando

síntomas físicos, patológicos ficticios o generados de manera activa por ellos mismos (mediante la inoculación de sustancias al niño, por ejemplo). Como consecuencia el menor se ve sometido a continuos ingresos, exámenes médicos y pruebas diagnósticas molestas e innecesarias y que incluso pueden ser perjudiciales para su salud física y mental.

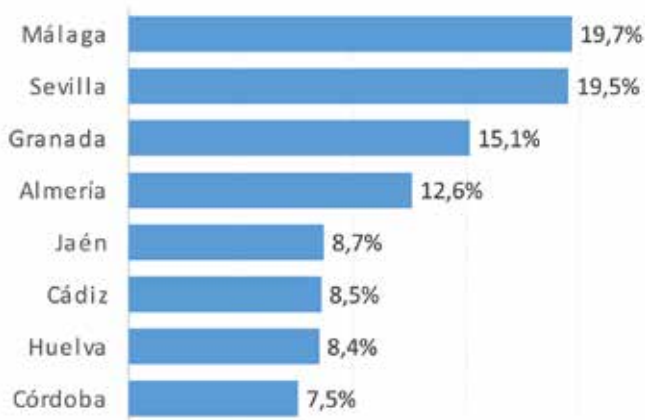
- **Maltrato Institucional:** Cualquier programa, legislación, procedimiento o actuación u omisión por parte de organismos o instituciones públicas o privadas, o bien procedente del comportamiento individual de un profesional que conlleve abuso, negligencia, detrimento de la salud, del desarrollo y de la seguridad que viole los derechos básicos de los menores. Las manifestaciones pueden ser muy diversas, y afectan a un amplio conjunto de necesidades infantiles. Por ello los indicadores que se detecten pueden coincidir con los expuestos anteriormente para los distintos tipos de maltrato. Los criterios que deberán analizarse para valorar su gravedad se relacionan con la continuidad y persistencia de los hechos y las consecuencias que han ocasionado o pueden provocar en los menores afectados.

Los datos que a continuación ofrecemos son una explotación del SIMIA. Este registro recoge cuatro tipologías básicas de maltrato infantil: negligencia, maltrato emocional, maltrato físico y abuso sexual. En 2018, se han registrado 3.327 notificaciones<sup>8</sup> de maltrato infantil, cifra ésta superior a la registrada en el año 2017 con 3.135 notificaciones, lo que supone un incremento del 6,1%. Málaga (19,7%), Sevilla (19,5%) y Granada (15,1%) son las provincias con mayor número de notificaciones de maltrato.

---

<sup>8</sup> Casos verificados.

## Gráfico 25. Distribución de las notificaciones según provincia. Andalucía, 2018

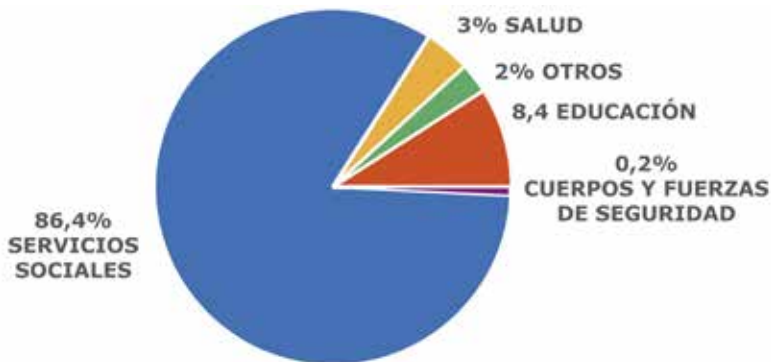


Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2019.

Un 86,4% de las notificaciones proceden de los servicios sociales, un 8,4% del ámbito educativo y un 3% de servicios sanitarios.



**Gráfico 26. Distribución de las notificaciones de maltrato según procedencia. Andalucía, 2018**

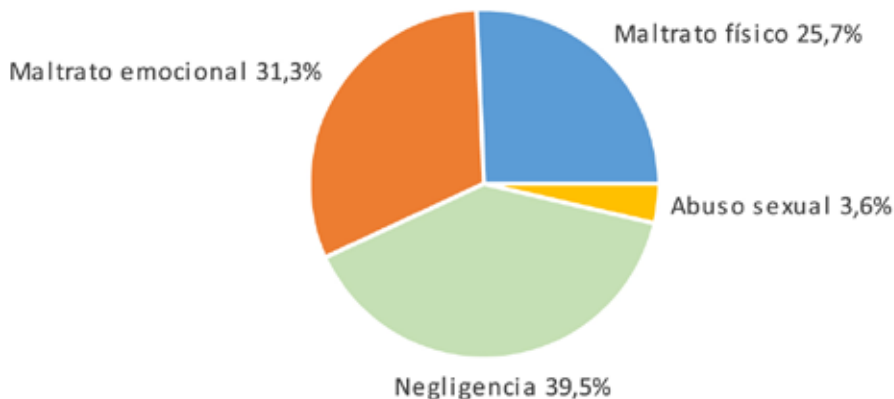


*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2019.*

En cuanto a la gravedad del maltrato, un 69,6% de las notificaciones son relativos a casos de maltrato leve y moderado, mientras que un 30,4% son relativas a casos de maltrato infantil grave.

Cada notificación recoge de uno a cuatro tipos distintos de maltrato. En 2018, el 39,5% de las notificaciones están referidas a maltrato por negligencia, el 31,3% maltrato emocional, el 25,7% maltrato físico y el 3,6% abusos sexuales.

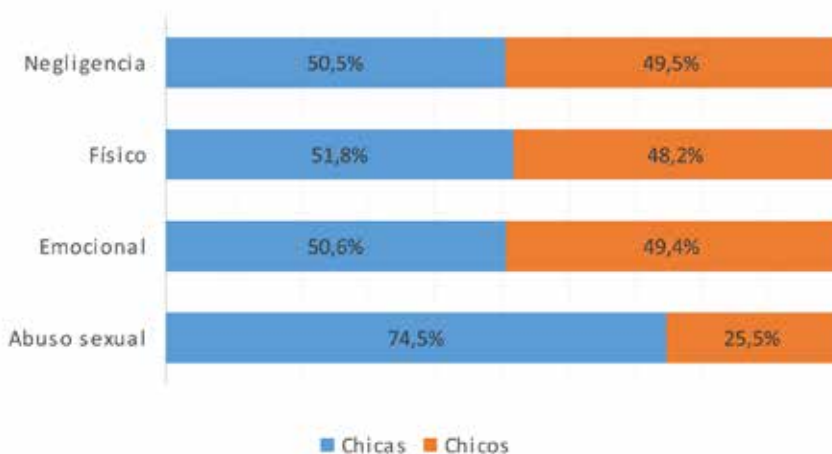
**Gráfico 27. Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología. Andalucía, 2018**



*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2019.*

Dependiendo del sexo de la víctima, un 51,7% de las notificaciones hacen referencia a chicas y un 48,3% a chicos. Según la tipología de maltrato, las notificaciones relacionadas con abusos sexuales, hacen referencia a mayoritariamente a chicas (74,5%); al igual que en las notificaciones relacionadas con maltrato físico en las que un 51,8% estaban referidas a chicas.

**Gráfico 28. Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología y sexo. Andalucía, 2018**

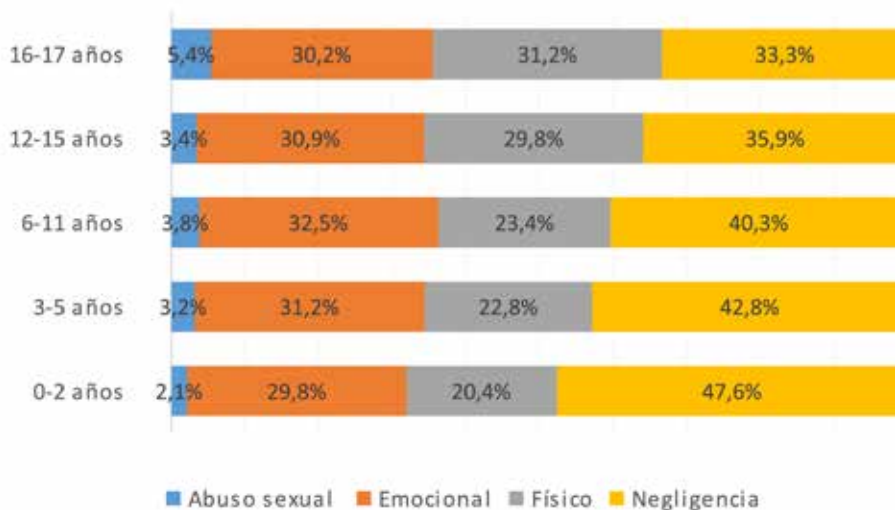


*Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2019.*

Un 34% de las notificaciones registradas estaban referidas a niños y niñas entre 6-11 años, un 24,3% a chicos y chicas entre 12 y 15 años, y un 14,6% entre 3-5 años. Las notificaciones referidas niños y niñas entre 0-2 años supusieron un 12,2%.

El maltrato físico se da con más frecuencia más en chicos que en chicas y en el grupo de edad 6-11 años. El maltrato emocional aparece con más frecuencia en el grupo entre los 6 y los 15 años. La negligencia se da más en la primera infancia, entre los 0 y 5 años. Por último, respecto al abuso sexual, hay un mayor número notificaciones en la franja de edad 6-11 años.

**Gráfico 29. Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología y edad. Andalucía, 2018**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de datos de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales. 2019.

## 2.6.4 Menores expuestos a violencia de género

### 2.6.4.1 Víctimas mortales por violencia de género

En España, según datos de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes e Igualdad, desde 2003 hasta 2019<sup>9</sup>, se han registrado 10 mujeres menores de edad (5 menores de 16 años y 5 de 16-17<sup>10</sup> años) víctimas mortales por violencia de género, a manos de sus parejas o exparejas. Representan el 1,0% respecto al total de mujeres en España (995) en el mismo periodo. La

<sup>9</sup> Consulta realizada a partir del Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Fecha última actualización: 13/05/2019.

<sup>10</sup> Una de las víctimas fue registrada en el año 2006, en la provincia de Córdoba (Andalucía).

última víctima mortal, tenía 16-17 años y ha sido asesinada por su pareja en 2019<sup>11</sup>.

Según la misma fuente, en España desde 2013 a 2019<sup>12</sup>, 28 niños, niñas y adolescentes han sido asesinados en casos de violencia de género contra su madre. Del total de las víctimas, 3 se han producido en 2018. La última víctima se ha registrado en 2019.

El 22,2% (6 menores de edad) del total de las víctimas durante el mismo periodo, se produjeron en Andalucía. En 2018, del total de las 3 muertes registradas, 1 se ha registrado en la comunidad andaluza.

En España, del total de víctimas mortales en el periodo mencionado, 21 eran hijos/as biológicos del presunto agresor y 17 vivían con su madre y con el presunto agresor. En el mismo periodo, con relación a los asesinatos registrados, se habían realizado 7 denuncias y 15 de los agresores se suicidaron.

En Andalucía, del total de víctimas mortales (6 niños y niñas) en el mismo periodo, 4 eran hijos/as biológicos del presunto agresor y 3 vivían con su madre y con el presunto agresor. En el mismo periodo, con relación a los asesinatos registrados, se habían realizado 5 denuncias y 1 de los agresores se suicidaron.

Del total de personas menores de edad asesinadas de 2013 a 2019<sup>13</sup> en Andalucía, 2 eran menores de 1 año (de un total de 3 niños y niñas de la misma edad en España), 1 de 3-4 años (de un total de 2 niños y niñas de la misma edad en España), 2 de 5-6 años (de un total de 5 niños y niñas de la misma edad en España) y 1 de 7-8 años (de un total de 4 niños y niñas de la misma edad en España).

Según la misma fuente, en Andalucía desde 2013 a 2019<sup>14</sup>, se han registrado 45 niños, niñas y adolescentes cuya madre ha sido asesinada

<sup>11</sup> La víctima se registró en la provincia de Tarragona (Cataluña).

<sup>12</sup> Fecha de consulta: 23/05/2019

<sup>13</sup> Fecha de consulta: 23/05/2019

<sup>14</sup> Fecha última actualización: 13/05/2019

por violencia de género, lo que representa el 18,5% del total de menores de edad en España (243 niños y niñas).

Durante 2019, hasta la fecha de la última actualización de los datos consultados en el Portal Estadístico de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se han registrado en España, 13 niños y niñas cuyas madres han sido asesinadas por violencia de género, 2 de ellos en Andalucía, en la provincia de Málaga.

En Andalucía, desde en el periodo 2013 a 2019, las provincias que registran mayor número de niños huérfanos por violencia de género contra sus madres son Sevilla, con 13 niños y niñas (28,9% del total de víctimas en Andalucía), Málaga con 10 niños y niñas (22,2% del total de víctimas en Andalucía) y Almería con 10 niños y niñas (22,2% del total de víctimas en Andalucía).

#### 2.6.4.2 Evolución de la violencia de género en personas menores de 18 años: víctimas y denunciadas.

Según el Instituto Nacional de Estadística, en Andalucía para el año 2017 se han registrado un total de 151 víctimas (chicas) menores de 18 años con orden de protección por violencia de género, el 23,1% del total de víctimas (chicas) registradas en España (653 chicas). Con respecto a 2016, hay 29 chicas más con orden de protección o medidas cautelares. Del total de personas denunciadas (chicos) con medidas cautelares dictadas en España (127), un 23,6% se registraron en Andalucía (30 chicos).

La evolución de la violencia de género en Andalucía desde 2011 a 2017, ha registrado un total de 995 víctimas (chicas) de violencia de género con orden de protección o medidas cautelares dictadas y 119 personas denunciadas (chicos) con medidas cautelares dictadas. El número de víctimas ha sido más variable que el de personas denunciadas. En 2015, se ha registrado el mayor número de chicas víctimas de género (157 chicas) respecto al mismo periodo, mientras que en 2016 el menor.

### 2.6.4.3 Chicos menores de 18 años enjuiciados por violencia de género en Andalucía

Según los datos registrados por el Consejo General del Poder Judicial, en Andalucía en 2018, hay 62 chicos menores de edad enjuiciados por violencia contra la mujer, un 23,8% del total de chicos menores de 18 años enjuiciados (260 menores de edad) en España. Se encuentran principalmente entre los 16-17 años y a la mayoría de ellos se les ha impuesto medidas por delitos (39 chicos).

En 2018, en Andalucía, según la misma fuente, la provincia que mayor número de menores de edad de 14 a 17 años enjuiciados por infracciones relacionadas con violencia contra la mujer es Cádiz (16 chicos de 14 a 17 años), seguida de Málaga y Córdoba (10 chicos de 14 a 17 años respectivamente), mientras en Granada, en el mismo año, 4 chicos de 14 a 17 años han sido enjuiciados por el mismo motivo.

En cuanto a la evolución del número de chicos de 14 a 17 años, enjuiciados en Andalucía por delitos relacionados con violencia de género, ha aumentado de forma constante desde el año 2007 (22 personas enjuiciadas por delitos) hasta 2017 (53 enjuiciadas por delitos).

Durante 2018, se han enjuiciado a 62 chicos de 14 a 17 años por infracciones relacionadas con violencia de género (48 por delitos y a 5 por delitos leves).

En cuanto a la evolución de las sentencias impuestas por infracciones relacionadas con violencia de género, éstas han mantenido un leve crecimiento en el periodo 2007-2018 pasando de 29 sentencias por este motivo en 2007 a 62 sentencias en 2018, 9 sentencias más con respecto a 2017.

---

## 2.7 Sistema de justicia juvenil

---

En 2017, según los últimos datos recogidos por el Instituto Nacional de Estadística, se registraron un total de 2.821 chicos y chicas entre 14 y 17 años condenados, lo que supone un descenso del 5,2% respecto al año anterior (en 2016 se registraron 2.975).

Del total de jóvenes condenados, un 57,8% tenían entre 16 y 17 años, un 42,2% entre los 14-15 años, siendo estos últimos los que más han incrementado el porcentaje de condenados respecto al año anterior. Un 80% de las personas condenadas son chicos y un 20% chicas.

Respecto a las provincias andaluzas, Cádiz (21,1%), Málaga (19%) y Sevilla (18,1%) registran un mayor número de personas menores de edad condenadas.

**Tabla 7. Número de personas condenadas de 14 a 17 años según provincia, grupos de edad y sexo. Andalucía, 2017**

	CHICOS			CHICAS			TOTAL		
	Total	14-15	16-17	Total	14-15	16-17	Total	14-15	16-17
Almería	43	21	22	218	79	139	261	100	161
Cádiz	122	59	63	474	194	280	596	253	343
Córdoba	57	29	28	193	71	122	250	100	150
Granada	73	47	26	329	140	189	402	187	215
Huelva	28	12	16	80	25	55	108	37	71
Jaén	26	12	14	130	53	77	156	65	91
Málaga	104	50	54	433	167	266	537	217	320
Sevilla	111	62	49	400	169	231	511	231	280

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Estadísticas de menores. Edición 2017." Instituto Nacional de Estadística

Se registraron 4.584 infracciones, un 80,7% cometidas por chicos y un 19,3% por chicas. Un 59% de las infracciones fueron cometidas por menores de 16-17 años. Respecto al año anterior se ha registrado un descenso del total de infracciones del 2,9% (En 2016, se registraron un total de 4.976 infracciones), los delitos se han incrementado en casi un 30%.



**Tabla 8. Número de infracciones cometidas según edad y tipo de infracción. Andalucía, 2017**

	14 años	15 años	16 años	17 años	Total Edad
<b>Delitos</b>	760	1.095	1.352	1.337	4.544
<b>Faltas</b>	8	15	11	6	40
<b>Infracciones</b>	768	1.110	1.363	1.343	4.584

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Estadísticas de menores. Edición 2017." INE

**Tabla 9. Número de infracciones cometidas según sexo y tipo de infracción. Andalucía, 2017**

	Chicos	Chicas
<b>Delitos</b>	3666	878
<b>Faltas</b>	31	9
<b>Infracciones</b>	3.697	887

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Estadísticas de menores. Edición 2017." INE

A los jóvenes enjuiciados se les impusieron un total de 4.477 medidas, entre las que cuentan con un mayor volumen serían: libertad vigilada (40,3%), prestación de servicios en beneficio de la comunidad (16,6%), internamiento semiabierto (11,1%) y realización de tareas socio-educativas (9,6%).

**Gráfico 30. Distribución de las medidas impuestas en sentencias según tipo. Andalucía, 2017**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Estadísticas de menores. Edición 2017." INE

Entre los chicos, las medidas impuestas en sentencia más frecuentes fueron: libertad vigilada (40,1%), prestación en beneficio a la comunidad (16,8%) e internamiento semiabierto (12,1%). Entre las chicas, las medidas más adoptadas también fueron la libertad vigilada (41,4%), prestación en beneficio a la comunidad (15,6%) y realización de tareas socio-educativas (10,9%).



**Gráfico 31. Distribución del tipo de medidas adoptadas según sexo. Andalucía, 2017**



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de "Estadísticas de menores. Edición 2017." INE.







DEF  
DEL  
DE AM

# 3

## ACTUACIONES DE LA DEFENSORÍA: QUEJAS Y CONSULTAS



Contiene este apartado del informe un relato de las principales quejas y consultas que la Institución, tanto en su condición de Defensor del Menor de Andalucía como de Defensor del Pueblo Andaluz, ha tramitado a lo largo del ejercicio de 2018, y cuya temática se encuentra relacionada con los derechos e intereses de la infancia, la adolescencia y la juventud en nuestra Comunidad Autónoma.

La presentación que se realiza a continuación se divide en dos apartados. El primero de ellos tiene como protagonistas las quejas tramitadas, bien a instancia de la ciudadanía, o bien promovidas de oficio por la Institución. El segundo apartado se dedica a describir las consultas que, en asuntos de menores, se han formulado por cualquiera de los medios que tiene operativos la Defensoría para atender a los ciudadanos y ciudadanas, con especial incidencia en aquellas recibidas a través del servicio gratuito del Teléfono del Menor. En ambos casos se aportan datos estadísticos para ofrecer una vertiente cuantitativa de las cuestiones abordadas para a continuación analizar las distintas temáticas tratadas.

En este contexto, el número total de actuaciones de la Defensoría en asuntos de infancia y adolescencia realizadas a lo largo del año 2018 se ha elevado a 4.931, de las cuales 2.293 se refieren a quejas, y 2.638 a consultas.





---

## 3.1 Quejas

---

### 3.1.1 Datos cuantitativos

---

Durante el año 2018, en asuntos de infancia, adolescencia y juventud, se ha tramitado un total de **1.654** expedientes de quejas, de los cuales **1.617** fueron instados por la ciudadanía y **37** se iniciaron de oficio promovidos por la Institución. Junto con estas actuaciones se han realizado otras **639** más, procedentes de quejas iniciadas en años anteriores, por lo que el total de actuaciones de quejas gestionadas en dicho ejercicio se eleva a **2.293**.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, las reclamaciones en materia de educación han adquirido una especial relevancia desde el punto de vista cuantitativo. Ello ha determinado que en 2018 se hayan tramitado un total de 519 quejas en este ámbito.

Las cuestiones que versan sobre asuntos de familia también han adquirido un especial protagonismo, incluso superior al ejercicio anterior. Es así que asuntos relativos a ruptura de la pareja y conflictos por la guarda y custodia de los hijos, o problemas con el reconocimiento de beneficios a

las familias numerosas han motivado la tramitación de un total de 230 expedientes de quejas.

Desde el punto de vista cuantitativo destacan también las intervenciones relativas al Sistema de Protección, donde se engloban las situaciones de guarda, desamparo, tutela y medidas de protección, al haberse tramitado un total de 128 expedientes de queja, frente a los 99 del ejercicio anterior.

### 3.1.2 Temática de las quejas

---

A continuación describimos la actividad de la Institución en defensa y promoción de los derechos de la infancia y adolescencia durante 2018. Se reflejan en el relato las actuaciones emprendidas, a instancia de parte o de oficio, las respuestas de las administraciones interpeladas así como las resoluciones y decisiones adoptadas por la Defensoría en función de los derechos comprometidos.

#### 3.1.2.1 Derecho a la salud

*Las quejas denuncian vulneraciones de los derechos de menores de edad que demandan condiciones especiales de atención*

El análisis de las quejas protagonizadas o referidas a las personas menores de edad recepcionadas durante 2018 arroja un saldo bastante heterogéneo, y refleja tanto aspectos específicamente atinentes a la asistencia sanitaria de los niños, niñas y adolescentes, como problemas que igualmente se reproducen para la población adulta, aunque en estos últimos casos la afectación de aquéllos a personas menores de edad, las dota de una singularidad evidente.

En este contexto, nuestros comparecientes, habitualmente padres o tutores y otros familiares de los integrantes de este colectivo, **denuncian vulneraciones de los derechos que les asisten en tanto pacientes, o precisamente en su condición de pacientes con especiales características que demandan condiciones también especiales de atención.**

En este orden de cosas, tradicionalmente contamos en este capítulo las consecuencias de la persistente sensibilidad de los padres respecto a la atención regularizada de sus hijos por parte de quienes ostentan la titulación de la especialidad correspondiente, y de ahí su tendencia a **reclamar por la falta de pediatras en sus centros de salud de referencia.**

Por nuestra parte, también habitualmente venimos analizando esta situación bajo un doble prisma: el de la existencia de ratio suficiente para que el centro en cuestión deba tener dotación de plaza de pediatría, y el de la cacareada escasez de especialistas llamados a cubrir dichos puestos en nuestro amplio marco territorial, lo que lleva a que en muchas ocasiones los mismos sean sustituidos por facultativos de familia que tienen experiencia en la asistencia de los niños y niñas.

*Seguimos  
recibiendo  
reclamaciones  
por la ausencia  
de pediatras  
en centros  
de salud de  
Andalucía*

Por lo que hace a esta segunda cuestión, la situación que se genera es perfectamente legal mientras no existan especialistas en situación de desempleo inscritos en la bolsa y disponibles para los dispositivos en los que se produzca este déficit; mientras que en el primer caso normalmente propugnamos, para cuando no se haya establecido, el desplazamiento en determinadas franjas horarias a los centros y consultorios que no tienen ratio suficiente, de los pediatras del centro de salud de cabecera.

En este sentido, el año pasado se planteó la ausencia de pediatras en el centro de salud de Albox (queja 18/1746), y la insuficiente dotación de plazas de pediatría en Loja (queja 18/6361).

En el primer caso se nos explicó que cuentan con dos claves de pediatría y que las mismas están bien dimensionadas en cuanto a número de Tarjeta Sanitaria Individual, permaneciendo en la actualidad cubiertos los cupos por médicos de familia en función pediatría de manera provisional, aunque al parecer desde el 4 de junio de 2018 ya se dispone de un pediatra. Además apuntan que la Unidad de Gestión Clínica de Pediatría del Área de Gestión Sanitaria Norte de Almería es interniveles (compartida entre Atención Primaria y Atención Hospitalaria) por lo que la

coordinación es muy estrecha, contando con suficientes medios humanos y tecnológicos, así como canales de comunicación, presenciales y con una plataforma digital específica; lo que les permite fácilmente estar en contacto permanente ante las demandas de interconsultas, derivaciones de casos clínicos y para tratar otros asuntos que se han de compartir, como sesiones clínicas, elaboración de protocolos asistenciales, etc.

En el segundo supuesto, - insuficiente dotación de plazas de pediatría en Loja- se nos ha comunicado que de los tres pediatras del centro, uno está ausente por causa justificada, y otro tiene reducción de jornada del 33 %, de manera que hasta que se disponga de una cobertura completa de estas plazas la asistencia sanitaria de los menores se realiza tanto por los pediatras como por los médicos de familia existentes en el centro de salud.

Por otro lado, todavía no contamos con un número de quejas suficientes al objeto de **evaluar cómo se va desarrollando la prestación de atención temprana a raíz de su regulación mediante el Decreto 85/2016 de 26 de abril**. Ciertamente, esta norma diseña un modelo nuevo, en el que se incorporan los Centros de Atención Infantil Temprana, al tiempo que se crean las unidades de atención infantil temprana con unas funciones específicas.

***No disponemos de quejas suficientes para evaluar el desarrollo de la prestación de atención temprana tras el Decreto 85/2016 de 26 de abril***

En esta misma sede apuntábamos hace un par de años la improcedencia de llevar a cabo una evaluación del sistema con nuestra anterior perspectiva, pues pensábamos que la misma exigía otras premisas, a pesar de lo cual no renunciábamos a acometerla de manera genérica en el momento en que se implantara el nuevo modelo, siquiera mínimamente.

No está de más, sin embargo, que desde aquí nos reiteremos en nuestro apoyo al establecimiento del régimen de concierto para la gestión del servicio público de atención temprana, como medida para dotar de estabilidad financiera a

los Centros de Atención Infantil Temprana y eliminar las situaciones de inequidad en el acceso a la prestación, que detectamos tiempo atrás.

No obstante, seguimos preocupados por el desenvolvimiento actual de la prestación, y la escasez de quejas tramitadas (en algunos casos por falta de ratificación mediante firma de los padres o tutores de los menores implicados) nos limita para obtener muchas conclusiones.

En todo caso, durante el ejercicio de 2018 hemos recibido los informes de dos expedientes que veníamos tramitando desde el año anterior (queja 17/4601 y queja 17/6118), en ambos casos sobre demora en el acceso al Centro de Atención Infantil Temprana, y fundamentalmente hemos concluido nuestras actuaciones en la queja 16/4349, que se promovió en relación con la específica problemática que presentaba la atención temprana en la provincia de Almería.

Auspiciada por la Plataforma de atención temprana en Andalucía, se sostenía la existencia de rasgos discriminatorios en relación con otras provincias andaluzas, en lo relativo a la dispensación de la prestación de atención temprana a los menores con trastornos del desarrollo o riesgo de padecerlo.

La denuncia principal era la falta de sesiones de carácter individual en la mayoría de los casos y por un período de tiempo que no superaba los 30 minutos, cuando las sesiones grupales se contemplan en la normativa vigente con carácter de excepción y la duración de la misma, habitualmente de 45 minutos, se había ampliado recientemente a una hora.

Se refería, igualmente, que el acceso a la atención se producía en muchas ocasiones después de los cinco años de edad, y tras permanecer largo tiempo (a veces uno o dos años) en lista de espera.

Además, se aseveraba que la interacción con las familias no existía, como consecuencia lógica de la preferencia por las sesiones grupales, pues si las sesiones se imparten a la vez a varios menores, la presencia de los padres o tutores no cabe.

Nos interesamos, por tanto, por conocer cómo se organizaba la prestación de atención temprana en esa provincia, de qué tipología eran los Centros de Atención Infantil Temprana y si estaban acogidos al Acuerdo Marco y sujetos por tanto a sus determinaciones, habiéndose producido adjudicaciones con arreglo a dicho proceso de licitación.

En virtud del informe administrativo se realizó un recorrido por la historia de la prestación de atención temprana en nuestra comunidad autónoma, que en la actualidad se configura con una dependencia funcional del ámbito sanitario, a pesar de su carácter multidisciplinar; y se nos daba cuenta de las gestiones realizadas para la implantación del modelo de gestión de la prestación mediante conciertos con los Centros de Atención Infantil Temprana.

También se apuntaba que el Acuerdo Marco iba a permitir atender en la provincia a 1413 menores al año, lo que implicaría un total de 84.780 sesiones (calculando una media de cinco sesiones al mes), que no iba a existir lista de espera (a la fecha de elaboración del informe había 381 niños aguardando la asignación de Centro de Atención Infantil Temprana), y que tras la valoración por parte de la Unidad de Atención Infantil Temprana en el plazo de 30 días desde la derivación del pediatra, los menores y sus familias serían recibidos en los Centros de Atención Infantil Temprana de manera inmediata.

Pues bien, en nuestra intención de valorar los aspectos que más decididamente influyen en la calidad de la atención, nos permitimos insistirle a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Almería, en la comunicación de datos que nos permitieran valorar el tiempo de respuesta para el acceso a la prestación, y la intensidad de la misma.

No obstante en la medida en que las afirmaciones de la Administración contradecían claramente las denuncias realizadas, y a la vista de que no se habían hecho alegaciones que pudieran desmentir o matizar las mismas, a pesar de haber solicitado su emisión, nos vimos obligados a concluir nuestras actuaciones en esta queja, pensando que carecíamos de elementos de juicio suficientes para proseguir la tramitación.

Adentrándonos, por otro lado, en el ámbito de la atención especializada, curiosamente la inmensa mayoría de **las quejas del año pasado sobre derivaciones a centros de referencia u otros dispositivos sanitarios ubicados fuera del ámbito de nuestra comunidad autónoma**, aparecían motivadas en procesos asistenciales atinentes a personas menores de edad.

La razón hay que buscarla quizás en que muchas solicitudes se insertan en el diagnóstico y tratamiento de las denominadas enfermedades raras, por la necesidad de ofrecer la atención en parámetros temporales adecuados para no perjudicar el normal desarrollo del niño o la niña, y por qué no, en la lógica alarma que provoca la presencia de problemas severos de salud en pacientes de tan corta edad.

***Abundan las quejas por derivaciones a dispositivos sanitarios ubicados fuera de nuestra comunidad autónoma, referidas a procesos asistenciales de menores de edad***

Sobre este punto quisiéramos recordar que la Administración sanitaria andaluza contempla la asistencia en centros ajenos al Sistema Sanitario Público de Andalucía de manera excepcional, y por causas prefijadas. En concreto, la Circular 0203/15, de 30 de julio de 2015, alude a la imposibilidad de realizar la asistencia en un centro sanitario, público o concertado o la conveniencia, adecuadamente justificada, de efectuarla en un centro ajeno determinado, incluyendo para sustentar estas situaciones los supuestos de no disponibilidad o disponibilidad limitada de un procedimiento por complejidad tecnológica, o porque requiera alta especialización facultativa, así como la baja prevalencia de la patología, que haga ineficiente la prestación con medios propios.

El procedimiento para la autorización también aparece bien definido en dicha regulación interna: solicitud de un facultativo del hospital de referencia acompañada de informe clínico detallado y propuesta concreta del centro ajeno en el que se pretende la asistencia con visto bueno del gerente, a lo que se une la autorización de la Subdirección de Accesibilidad y Continuidad Asistencial de la Dirección General de Asistencia Sanitaria y Resultados en Salud.

Pues bien, en el informe del año pasado ya dimos cuenta de lo que quisimos ver como un cambio en la tendencia absolutamente restrictiva que venía presidiendo la autorización de este tipo de derivaciones en los peores tiempos de la crisis, pues los expedientes que pendían sobre esta materia desde los años anteriores fueron resueltos satisfactoriamente para los peticionarios.

Como ya hemos dicho de las cinco quejas que nos han llegado en 2018 para protestar por la negativa o las dificultades encontradas a la hora de llevar a cabo estas derivaciones, cuatro aparecen referidas a pacientes menores de edad.

La respuesta de la Administración sanitaria andaluza ha sido desigual, y así en la queja 18/0336 no se consiente la derivación de un niño con extrofia vesical para revisiones de una intervención quirúrgica que se realizó en el Hospital de la Paz porque previamente no se autorizó que se llevara allí a cabo dicho procedimiento.

Las dificultades que se generaron en la unidad de traumatología pediátrica del hospital Virgen del Rocío tras la marcha de su responsable quizás están en el origen de la solicitud de derivación al mismo Hospital de la Paz de un menor con escoliosis congénita (queja 18/1064), aunque los motivos que nos han llevado a cerrar el expediente de queja que sobre aquel asunto se planteó, conocida la supervivencia de la calificación de Centro de Servicio y Unidades de Referencia de dicha unidad y las reformas e incorporaciones de profesionales producidas, son probablemente los que han impedido la autorización en este caso, al entender que el centro sevillano está perfectamente capacitado para llevar a cabo las técnicas propuestas a este paciente.

La falta del informe de este último centro, requerido en el procedimiento de autorización, provocaba la preocupación de los familiares de un niño afectado por hemimelia peronea, que debía ser intervenido con rapidez para evitar el riesgo de amputación, pero una vez emitido aquel se nos comunicó la decisión favorable a su tratamiento en el Hospital Virgen de la Arrixaca de Murcia ([queja 18/0485](#)).



Por último, en la queja 18/3086 la solicitud para el tratamiento en el Hospital Fundación Jiménez Díaz de Madrid de un joven de 15 años afectado por la enfermedad Von Hippel Lindau, se ha saldado con la autorización, pero para un centro distinto al inicialmente solicitado que tiene la condición de referente para Síndromes Neurocutáneos genéticos (facomatosis), en concreto el Hospital Universitario Germans Trias y Pujol de Badalona.

**A propósito de las enfermedades raras**, y de las situaciones que al entender de la Asociación reclamante están produciendo la vulneración de los derechos que corresponden a los afectados, fundamentalmente niños, en el ámbito sanitario, tramitamos la queja 17/3980.

Sobre las mismas se aludía a la práctica de su clasificación conforme a un catálogo obsoleto (CIE-9) derivándose problemas para la identificación y por lo tanto el diagnóstico de las que no aparecen en el mismo.

También se achacaba a la falta de conocimiento que los profesionales tienen sobre estas enfermedades que en muchos casos los pacientes no vieran reconocida su situación de discapacidad; se apuntaba que la atención temprana se suspende cuando los enfermos cumplen la edad de 6 años, sin que en el ámbito educativo se supla adecuadamente el tratamiento rehabilitador sanitario, y en último término se denunciaba la denegación de solicitudes de uso compasivo de medicamentos.

La mayoría de estas cuestiones sin embargo ya habían sido tratadas por esta Institución. Así como hemos señalado anteriormente la atención temprana ha sido objeto de regulación mediante el Decreto 85/2016, de 16 de abril, por lo que estamos asistiendo al desarrollo del esquema organizativo previsto en el mismo, aunque desde ya podemos decir que no es una prestación exclusivamente sanitaria, sino que tiene un carácter multidisciplinar, del que participan también los ámbitos educativos y social.

Por otro lado, el reconocimiento de la condición de persona discapacitada se lleva a cabo conforme al baremo previsto en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, pero aún cuando el proceso patológico que dé origen a la deficiencia deba haber sido diagnosticado, dicho diagnóstico no es

un criterio en sí mismo, puesto que las pautas para la valoración de la discapacidad lo que tienen en cuenta es la severidad de las consecuencias de la enfermedad, y su incidencia en la capacidad para llevar a cabo las actividades de la vida diaria.

En otro orden de cosas, **la negativa al uso compasivo de medicamentos** ya había sido objeto de conocimiento mediante la queja de oficio 15/1700 y además intervinimos específicamente en el ámbito de las enfermedades raras en una queja presentada por la Federación Española de Enfermedades Raras.

Además, desde esta Institución hemos tramitado quejas individuales relacionadas con el uso compasivo de medicamentos, y más concretamente en el caso de la distrofia muscular de Duchenne (Alaturen), y pensamos que este procedimiento individual es el que presenta más perspectivas de eficacia.

En resumidas cuentas que procedimos a admitir la queja exclusivamente en relación con el primero de los asuntos comentados, tras constatar que el Plan Andaluz sobre enfermedades raras ciertamente, teniendo en cuenta su fecha de elaboración, parte de la clasificación internacional de enfermedades CIE-9 y adjunta una relación de enfermedades raras conforme con la misma, por lo que a la vista de su período de vigencia (2008-2012) decidimos cuestionar a la Administración sobre la perspectiva de elaboración de un nuevo instrumento planificativo, y la contemplación en su caso de las enfermedades raras añadidas en la clasificación CIE-10.

En todo caso concluimos nuestras actuaciones considerando que no existía ninguna irregularidad al ser advertidos de que en los sistemas de Información del Sistema Sanitario Público de Andalucía no existe tal disfunción en la gestión de la información sobre enfermedades raras derivadas de la utilización de una u otra clasificación para la codificación clínica diagnóstica, dado que:

- ambas clasificaciones posibilitan la inclusión en los sistemas de información de todas las enfermedades raras;

- los ámbitos asistenciales con el mayor número de registros (Atención Primaria y Urgencias Hospitalarias), están codificados con CIE IO ES, en toda su serie histórica; y
- para mayor integridad y solidez de los sistemas de información en lo relacionado con enfermedades raras, el propio profesional de atención primaria realiza una validación (confirmación o no) de sus propios pacientes, así catalogados.

Algunas otras cuestiones interesantes por su relevancia para la asistencia sanitaria de los menores se refieren a **la sustitución de determinado instrumental**, en concreto un retinógrafo para la unidad de oftalmología pediátrica del Hospital Regional de Málaga (queja 17/5045), que se solventó con el anuncio del inicio de las gestiones para solicitar y reponer el equipo en el plazo más breve posible; o la demanda genérica de adopción de medidas para la detección de las cardiopatías congénitas, que dio lugar a una queja (queja 18/5302) en la que aún no hemos recibido el informe, pero cuyo planteamiento nos parece interesante reflejar.

A este respecto, se nos dice que estas patologías son bastante frecuentes en nuestra sociedad, y que en su mayoría tienen carácter grave, pudiendo ser detectadas de manera prenatal a través de la ecocardiografía fetal, o postnatal mediante la oximetría de pulso.

Por lo visto ambas técnicas tienen sus limitaciones, pero no son invasivas y los beneficios que aportan al recién nacido son suficientes para justificar su uso, pues llevan consigo la reducción significativa de las muertes por cardiopatía congénita en nuestro país, y minimizan los riesgos de complicación.

Se destaca la importancia de la formación, pericia y herramientas de las que disponga el obstetra para poder detectar anomalías cardíacas, haciendo hincapié en los beneficios que trae el diagnóstico prenatal, a saber, posibilitar la programación del nacimiento en un centro preparado para ello donde el bebé sea recibido por un equipo multidisciplinar capacitado para asistirlo, pudiendo recibir sin demora la atención necesaria para su patología, evaluando también en el momento del nacimiento el alcance exacto del defecto cardiovascular y evitándose así traslados desde centros no especializados de recién nacidos en una situación delicada.

De esta manera la promotora de la queja reivindica lo siguiente:

- el uso de la oximetría de pulso en recién nacidos tras las primeras 24 horas de vida antes del alta hospitalaria por rutina, en tanto que prueba segura, no invasiva, indolora, económica, factible y razonablemente precisa que tiene una alta sensibilidad en la sospecha de cardiopatías congénitas;
- formación específica de los profesionales encargados de realizar la ecografía de la semana 20 a las embarazadas, para que así puedan detectar la presencia de esta patología y derivar por tanto posteriormente al especialista adecuado el seguimiento del embarazo y posterior nacimiento del bebé. Accesibilidad de esta formación de calidad para todos los facultativos implicados en los seguimientos a embarazadas, puesto que se demuestra que la mayoría de las cardiopatías congénitas se dan en embarazadas sin riesgo, aumentándose de esta manera el diagnóstico durante el embarazo; y
- renovación de equipos utilizados en las ecografías a embarazadas.

**El bienestar de los menores afectados de diabetes tipo 1** sin duda se encuentra detrás de la medida recién adoptada por la Administración sanitaria para incorporar los sistemas de monitorización de la glucosa en la cartera de Servicios del Sistema Sanitario Público de Andalucía (se llevó a cabo a través de la Resolución de la Dirección Gerencia del SAS de 17.4.18). La reivindicación de un ciudadano que venía sufragando el coste del mecanismo de medición de glucosa (sensor tipo flash) que había sido recomendado a su hija de cinco años ([queja 17/6752](#)) inició la tramitación de un expediente que coincidió en el tiempo con dicha inclusión, aunque aquella continúa por la conveniencia de que dicho sistema se adapte a la bomba de insulina que igualmente dispone.

La necesidad de mantener el contacto piel con piel tras un parto mediante cesárea ([queja 18/6851](#)), la negativa a dispensar a un menor la hormona del crecimiento ([queja 17/2760](#)), la solicitud de acompañamiento de un paciente menor de edad en quirófano hasta el momento de aplicación de la anestesia ([queja 18/2210](#)), el alta prematura en la rehabilitación ([queja](#)

18/1728), o la denegación de la realización de una prueba genética (queja 18/6093) **son aspectos de la atención sanitaria de las personas menores de edad que igualmente vienen mereciendo nuestra atención.**

Además, este colectivo sufre igualmente la demora en la práctica de las distintas actuaciones sanitarias, o lo que es lo mismo, **las temidas listas de espera.**

Cuando los promotores de la queja 16/1195 y la queja 16/6990 acudieron a esta Institución solicitando su auxilio para procurar la agilización de las intervenciones que afectaban a sus hijos, en el primer caso el menor llevaba más de dos años desde que se le indicó la operación (defecto craneal), mientras que en el segundo la demora se prolongaba en torno al año y medio (hipospadias).

***Las listas de espera afectan también a la atención sanitaria que se proporciona a niños y niñas***

Pues bien, aunque es verdad que en uno de los supuestos los términos de la espera no estaban claros, pues se dice por la interesada que la inscripción primera en el registro de demanda quirúrgica se anuló, mientras que tras la apuesta reconocida por el centro a favor de la cirugía no consta la inscripción aludida, pensamos no obstante que esta carencia no podía actuar en beneficio del hospital, que alegando un estudio permanente del caso podría justificar una demora indefinida.

Por contra, en el otro se justificó la demora en la elaboración de un plan para mejorar la asistencia de los pacientes con esta patología, incluyendo la creación de una consulta específica, la formación del personal, y la gestión del postoperatorio en régimen de hospital de día.

En todo caso, ambas situaciones tenían en común la falta de cobertura por plazos máximos de garantía, lo que nos llevó a dirigir a los hospitales afectados sendas resoluciones reproduciendo nuestro posicionamiento habitual respecto de los tiempos de respuesta asistencial en este tipo de intervenciones, que reclama para las mismas que también se lleven a cabo en un tiempo razonable pues el hecho de que no tengan plazo de respuesta no significa que puedan demorarse sine die.

En último lugar, para terminar este apartado aludimos a la reivindicación del sindicato SATSE dirigida en concreto a favorecer el cumplimiento del derecho a que sean atendidos de manera separada respecto de los adultos, y a cuestiones relacionadas con las características singulares de este colectivo, entre las que se encontraba la conveniencia de dotar al personal del área con uniformes específicos con impresiones amables.

Lo particular del caso, que se tramitó como queja 18/4263, ha sido la utilización de la vía de la mediación, materializada en reunión mantenida con la representación del sindicato promotor y los representantes del centro hospitalario, como mecanismo de acercamiento y comunicación de posturas que ha permitido llegar a acuerdos entre las partes sobre algunos de los asuntos ventilados y adquirir compromisos en el corto plazo.

### 3.1.2.2 Derecho a la educación

#### 3.1.2.2 Introducción

*Familias y alumnos desean centros docentes modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos, libres de acoso, con TIC y lenguas extranjeras*

Un año más la Educación ha adquirido un significativo protagonismo en las actuaciones de la Defensoría acorde con su importancia como instrumento para la satisfacción de las necesidades de formación que tienen por finalidad el libre desarrollo de las personas y también como factor que contribuye al desarrollo social y económico.

La Institución ha venido siendo testigo de las nuevas demandas de la ciudadanía y los nuevos retos a los que se ha debido enfrentar el sistema educativo en los últimos años. Atrás quedaron aquellos tiempos en los que el principal reto era conseguir la generalización de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años, permitiendo con ello la escolarización de toda la población andaluza durante, al menos, diez cursos.

En estos momentos las familias y los alumnos aspiran a acceder a centros escolares modernos, con infraestructuras adecuadas, dotados de los recursos personales y materiales necesarios, libres de acoso, donde se encuentren incorporadas las tecnologías de la información y la comunicación y donde se impulse el conocimiento de lenguas extranjeras.

También se exige una educación inclusiva y no segregadora para el alumnado afectado por algún tipo de discapacidad, a la par que se demandan recursos, becas y ayudas al estudio para el alumnado con necesidades educativas especiales asociadas a condiciones sociales desfavorables.

Y para quienes optan por las enseñanzas de formación profesional, lo que se solicita es una oferta amplia y variada de titulaciones, con un acercamiento al tejido productivo y al mercado de trabajo, haciendo posible y viable la conexión entre los centros de enseñanza y la actividad laboral.

Familias y alumnos demandan asimismo que los colegios e institutos de Andalucía cuenten con personal docente cualificado para impartirlos, sometidos a un proceso de formación permanente, implicados y responsables. Solicitan de igual modo una mayor participación en las decisiones del centro que no quede reducida a entrevistas con los tutores sino que se extienda a todas las actividades que se propongan, a participar en los consejos escolares y las asociaciones de madres y padres.

Y cuando existen disfunciones o no es posible el acceso a algunos de los elementos traídos a colación, la ciudadanía acude en auxilio a la Defensoría, quien acorde con las funciones encomendadas, supervisa la actuación de la Administración educativa para la defensa del derecho a la Educación; a una educación de calidad, en los términos señalados.

***Familias y alumnos demandan personal docente cualificado sometido a un proceso de formación permanente y una mayor participación en las decisiones de los centros escolares.***

En todo caso, las reclamaciones que tramita la Institución ponen de manifiesto la necesidad de **continuar trabajando con ahínco para conseguir un sistema educativo de calidad en Andalucía**. Un propósito que, en nuestro criterio, solo será posible cuando la búsqueda de la calidad de la educación sea el objetivo fundamental de toda política educativa. Y en esta ardua tarea sin duda contribuirá un pacto educativo consensuado por todas las fuerzas políticas. Un pacto que otorgue estabilidad al actual sistema educativo. Una estabilidad que se considera no solo deseable sino imprescindible.

*La búsqueda de la calidad de la educación debería constituir el objetivo fundamental de toda política educativa*

Respecto de las quejas presentadas en 2018 reseñamos que, tanto desde el punto cuantitativo como cualitativo, la temática planteada presenta escasas diferencias con ejercicios anteriores.

### 3.1.2.2 a) Educación Infantil 0-3 años

En el informe anual del ejercicio 2017 señalamos el inicio de **una actuación de oficio para analizar los problemas que se habían derivado tras la entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía (queja 17/6670)**.

No obstante, éramos conscientes de que para conocer con rigor los efectos reales que había tenido su aplicación en los distintos sectores implicados, así como valorar los errores y aciertos de la nueva regulación, resultaba necesario dejar transcurrir un tiempo prudencial para que su puesta en práctica fuera del todo efectiva.

Para una mejor comprensión del problema recordemos que una de las críticas que recibió el Decreto-Ley fue la de haber sido elaborado sin contar con la opinión de los principales afectados -profesionales del sector, sindicatos y, por supuesto, familias- y, por lo tanto, con ausencia de consenso, imponiéndose unas nuevas condiciones que se consideraban perjudiciales desde el punto de vista económico.



En efecto, la nueva regulación de esta etapa educativa establecía un novedoso modelo de gestión de las escuelas de educación infantil de titularidad municipal y privada; un nuevo sistema de financiación de los puestos escolares ofertados; y un nuevo sistema de acceso de las familias a las bonificaciones en el coste de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar, consecuencia del denominado Programa de ayuda a las familias para el fomento de la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía.

En cuanto al nuevo sistema de gestión de los centros, se abandonaba el sistema de convenios específicos con aquellos centros que determinaba la propia Administración, extendiéndose ahora esa posibilidad a cualquier escuela o centro de educación infantil que no fuera de titularidad de la Junta de Andalucía.

Estos recursos podrían adherirse al Programa de ayudas a través del procedimiento establecido en el Decreto-Ley, convirtiéndose en entidades colaboradoras de la Agencia Pública Andaluza de Educación para la entrega y distribución de los fondos públicos a las personas beneficiarias y para la gestión y colaboración en la gestión de las ayudas, por la que percibirían una compensación económica.

En cuanto al sistema de financiación de las plazas ofertadas, se establecía un sistema de subvenciones directas a las familias, a las que se accede a través de un procedimiento de concurrencia competitiva, cuyo ámbito territorial es el de la comunidad autónoma. Su concesión está limitada por las disponibilidades presupuestarias que se establecen en la correspondiente convocatoria, la que establecerá también el plazo en el que se podrán presentar las solicitudes.

Por lo que respecta a las subvenciones o ayudas, se aumentaron los tramos de renta subvencionables y de porcentajes de bonificación.

Todo ello, que debería tener la consecuencia de un aumento en el número de centros colaboradores con la Administración y un mayor número de plazas ofertadas, sin embargo, no tuvo el efecto esperado de un mayor número de familias perceptoras de las ayudas, lo que pudimos comprobar

a través de las quejas recibidas y de las noticias aparecidas en distintos medios de comunicación.

Este paradójico resultado lo explicaba el hecho de la existencia de presupuestos diferenciados para las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía y para el resto de escuelas y centros colaboradores. Si bien la cuantía de ambas era idéntica -175.385.433 € para el ejercicio de 2017-, resultaban ser unas 800 las escuelas de titularidad de la Junta de Andalucía, y unas 1800 escuelas y centros los que se adhirieron al Programa, por lo que, inevitablemente, la media del gasto destinado a cada uno de estos últimos centros resultó muy inferior a los del gasto destinado a los primeros.

Además, en cuanto el acceso a las ayudas, mientras que las familias que obtuvieran plaza en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía podían ser beneficiarias de las bonificaciones cualquiera que fuera el momento en el que accedieran a la escuela y se les calculaba de manera automática (por no estar sujetas a convocatoria alguna), aquellas otras familias que obtuvieran la plaza en cualquiera de los centros colaboradores sólo podían ser beneficiarias de las bonificaciones si existía convocatoria abierta en el momento en el que se producía la escolarización, y supeditadas a la disponibilidad presupuestaria para dicha convocatoria.

Este último sistema de acceso y el menor presupuesto disponible, unido al aumento de los tramos de renta subvencionables y de los porcentajes de bonificación aplicables así como un cambio en los umbrales de la renta per cápita, tuvo el resultado perjudicial con el que las familias discrepaban.

Con este nuevo sistema, muchas familias en iguales circunstancias que en cursos anteriores (principalmente aquellas de renta media), o bien no les había correspondido ninguna bonificación, o esta había sido sensiblemente inferior (queja 18/0039, queja 18/1896, queja 18/2612, queja 18/4270, queja 18/4826, queja 18/6338 y queja 18/2445, entre otras).

También argumentaban las entidades profesionales afectadas, que este sistema redundaría en el mantenimiento y proliferación de las ludotecas,

establecimientos que, sin autorización para ello, prestan de manera irregular el servicio de atención socio educativa y comedor pero a precios más asequibles para las familias.

Otro importante problema, también derivado de la existencia de presupuestos diferenciados y del nuevo sistema de acceso a las ayudas, era el que afectaba a los supuestos de gratuidad establecidos en el apartado 2 del artículo 33 del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de la educación infantil, en su redacción dada por el nuevo Decreto-ley 1/2017.

Ahora los supuestos de gratuidad (personas menores que por circunstancias sociofamiliares se encuentren en situación de grave riesgo, que sean víctima de violencia de género o que sean víctimas de terrorismo) solo podían ser aplicados a aquellos menores que se matricularan en un centro de titularidad de la Junta de Andalucía, puesto que de hacerlo en un centro colaborador, no habiendo convocatoria abierta, se hace imposible obtener una bonificación del 100 por 100 del coste de la plaza.

Estas circunstancias, según denunciaban patronales y sindicatos, provocaba que menores que se encontraban en esta situación estuvieran en lista de espera para acceder a escuelas públicas por inexistencia de plazas, mientras que existían vacantes en centros colaboradores a las que no podían acceder de manera gratuita al pretenderse su matriculación en momentos en los que no existía convocatoria.

Otro problema que atañe al primer ciclo de educación infantil desde muchos años atrás, y sin solución hasta este momento, es la de la revisión del precio del servicio de atención socio-educativa, reivindicación que comenzó cuando se estableció para el curso 2008-2009 y no se ha modificado desde entonces.

Para complicar más la cuestión, el Decreto-ley establece la posibilidad de ofertar precios de hasta un 15 por 100 inferior al precio ahora establecido, fomentando con ello una competitividad entre los centros de titularidad privada que no todos podrían soportar, pudiendo provocar el cierre de algunos de estos recursos educativos.

Este nuevo escenario creado tras la entrada en vigor del Decreto-Ley era merecedor de reajustes para paliar los efectos perjudiciales descritos. De forma especial la modificación debía ir referida a los tramos de renta per cápita subvencionables y a los porcentajes de bonificación.

Toda esta argumentación se trasladó a la Consejería de Educación, demandando información sobre las medidas correctoras para paliar los efectos negativos que se habían producido con el nuevo sistema introducido por el mencionado Decreto-Ley.

***Analizamos las medidas correctoras para paliar los efectos negativos producidos en el primer ciclo de la Educación infantil tras la entrada en vigor del Decreto-ley 1/2017***

Lo que más preocupaba a esta Institución era posibilitar a todas las familias que lo requieran el acceso de sus hijos e hijas a este servicio educativo. Un ciclo de vital importancia desde su doble vertiente de servicio educativo e instrumento indispensable para la conciliación familiar y laboral.

El grado de crispación y desencuentros con las organizaciones representativas de los centros ha sido reconocido por la Consejería de Educación. Para calmar los ánimos, la Administración educativa, durante 2018, ha realizado un intenso esfuerzo de negociación a través de reuniones y encuentros por parte de la Dirección General de Planificación y Centros con todas las organizaciones representadas en la Mesa de Infantil, con el ánimo de colaborar en la búsqueda de soluciones a los problemas que se habían planteado.

Hemos de reconocer este innegable esfuerzo y buena voluntad de todas las partes implicadas, puesto que la primera medida fruto del consenso ha quedado plasmada en el Acuerdo de 27 de febrero de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se modifican las bonificaciones sobre los precios públicos de los servicios de atención socio educativa y comedor escolar aplicables a los centros de titularidad de la Junta de Andalucía, a partir del curso 2018-2019.

Con este acuerdo, se amplía en un 5 por 100 el porcentaje de bonificación, pasando del 10 al 15 por 100 para las familias cuya renta per cápita sea superior a 1,3 e inferior o igual a 1,4 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiple (Iprem).

Asimismo, se añade un nuevo tramo de bonificación del 10 por 100 para aquellas familias cuya renta per cápita sea superior a 1,4 e igual o inferior a 1,5 veces el Iprem.

Pero la verdadera cristalización de esta voluntad de colaboración se produce con la aprobación de la Orden de 11 de octubre de 2018, por la que se modifican los Anexos I y II del Decreto-ley 1/2017.

A partir de ahora el Programa de ayuda tendrá, además de la convocatoria ordinaria, una convocatoria abierta una vez iniciado el curso escolar, que contemplará la realización de cinco procedimientos de selección sucesivos en régimen de concurrencia competitiva, estableciendo que cada uno de ellos tendrá un plazo de presentación de solicitudes de dos meses, por lo que habrá convocatorias desde septiembre hasta junio, ambos incluidos.

Asimismo, la Orden incluye en el procedimiento de adhesión al Programa de ayuda de los centros educativos de infantil que no sean de titularidad de la Junta de Andalucía, determinados criterios de planificación educativa que favorecen la adecuación de la oferta de plazas a la demanda de las familias.

Para ello, no podrán adherirse al Programa de ayuda los centros ubicados en zonas de escolarización declaradas saturadas para el correspondiente curso escolar. Se considera que una zona de escolarización está saturada cuando el número de plazas vacantes en los centros adheridos a dicho Programa en los dos cursos anteriores sea superior al 20 por 100 del total de plazas ofertadas en dicha zona.

Mencionar, así mismo, que otros de los acuerdos adoptados en el seno de la Mesa de Infantil, fue aumentar la labor de inspección sobre las ludotecas.

Con este propósito se ha remitido a todos los Ayuntamientos, a través de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, un escrito explicativo sobre la manera de proceder cuando se detecte que estos establecimientos prestan el servicio de atención socio educativa.

Del mismo modo la Inspección General de la Junta de Andalucía ha elaborado un protocolo de actuación dirigido a los servicios provinciales de inspección para el tratamiento uniforme en toda la comunidad autónoma en estos casos.

No cabe duda de que **estas nuevas medidas correctoras ha sido la causa del descenso de reclamaciones durante 2018 en esta materia.**

### 3.1.2.2 b) Escolarización del alumnado

La reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente continúa presentándose como el problema más importante que afecta a la escolarización del alumnado en Andalucía.

Cuando las familias no consiguen estas legítimas aspiraciones en los procedimientos ordinarios de escolarización, se intenta la reagrupación a través de dos vías: solicitando la autorización del aumento de la ratio o solicitando las plazas vacantes surgidas una vez concluido el procedimiento ordinario.

***La reagrupación de hermanos y hermanas en el mismo centro docente continúa siendo el problema más relevante sobre escolarización***

Recordemos que los supuestos de ampliación de ratio hasta un 10 por 100 de las plazas se encuentran expresamente tasados a tres: por necesidades que vengan motivadas por el traslado de la unidad familiar en el periodo de escolarización extraordinaria, debido a la movilidad forzosa de cualquiera de los padres, madres, tutores o guardadores; por adopción o por el inicio o modificación de otras formas de protección de menores; y cuando el niño o la niña sea víctima de violencia de género o víctima de acoso escolar.

**Más problemas ocasionan las demandas para acceder a una plaza escolar cuando esta aparece disponible tras el periodo ordinario de matriculación** (queja 18/2105, queja 18/5783, queja 18/5846, queja 18/5868, queja 18/5948).

Es en el artículo 54 del Decreto 40/2011, de 22 de febrero, por el que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes públicos y privados concertados, en su redacción dada por el Decreto 9/2017, de 31 de enero, donde se establece expresamente que si una vez finalizado el periodo ordinario de matriculación se produjeran vacantes en el centro docente, sobre estas no tendrá prioridad el alumnado que resultó no admitido, y las mismas podrán ser adjudicadas en el procedimiento extraordinario.

Esta nueva redacción clarificó las dudas que ofrecía la anterior sobre la posibilidad de ofrecer las plazas vacantes una vez finalizada la matriculación del alumnado. Pero paralelamente cerró de manera definitiva cualquier posibilidad de que estas plazas pudieran ser ocupadas por cualquier alumno o alumna que no la hubiera conseguido durante la tramitación del procedimiento ordinario.

Ello ha producido situaciones tan paradójicas como que un alumno o alumna que hubiera quedado situado en el primer lugar de la lista de no admitidos, no hubiera podido acceder al centro al haberse producido la vacante con posterioridad al plazo de matriculación, y que no habiéndose producido ningún supuesto de escolarización extraordinaria, la plaza hubiera estado sin cubrir durante el curso completo.

Si esta situación puede resultar decepcionante para aquellas familias que intentan la escolarización de uno solo de sus hijos, mucho mayor sentimiento de impotencia causa cuando de lo que se trata es de reagrupar o escolarizar a hermanos o hermanas en un mismo centro, como se reflejan en las quejas que recibimos.

Consideramos que se hace necesaria la revisión de esta norma y hacer posible una mayor flexibilidad a la hora de poder disponer de estas plazas, y en estos términos nos hemos dirigido a la Administración educativa.

Otra regla que, a nuestro juicio, debe ser objeto de revisión, por los graves perjuicios que está causando su estricta aplicación, es aquella que se refiere a **la pérdida total de cualquier derecho de prioridad en el acceso al centro (pérdida de todos los puntos del baremo y exclusión del centro) cuando se produce un cambio de domicilio familiar a otro dentro de la misma zona de escolarización**, después del período de presentación de solicitudes pero siempre dentro del plazo de adjudicación de plazas (queja 18/4707).

Ilustremos este problema con un ejemplo. La madre de una niña afectada por autismo presentó, en el mes de marzo de 2017, solicitud de escolarización para la menor en un centro docente de su zona, haciendo constar el domicilio en el que en ese momento vivía con sus tres hijos.

Sin embargo, por circunstancias familiares y económicas, en el mes de junio de ese mismo año 2017, se trasladó a otro domicilio, si bien dentro de la misma zona de influencia del centro docente elegido como prioritario. Sin embargo, la delegación territorial de educación, tras la denuncia de otra familia, consideró que este último domicilio familiar lo era también en el mes de marzo anterior y que, por lo tanto, el domicilio hecho constar en su solicitud era falso.

Esto acarreó como consecuencia la pérdida de todos los puntos del baremo, por lo que la alumna fue excluida del centro docente en el que ya llevaba un año escolarizada, siendo trasladada, para el curso 2018-2019, a otro centro alejado 4,5 Km de su domicilio.

Pero lo cierto es que, conforme a las normas sobre escolarización, cualquiera de los dos domicilios que la solicitante hubiera hecho constar en su solicitud, le hubiera atribuido 14 puntos del baremo por estar ambos dentro de su zona de escolarización.

Siendo ello así, atenta contra toda lógica el pensar un ánimo defraudatorio, ni atentatorio contra derechos de terceros, por lo que consideramos infundado imponer una sanción tan severa como la expulsión del alumno o alumna del centro en el que hubiera sido escolarizado, que a la postre va en contra del interés superior de la alumna.



A nuestro entender, lo que debería ser valorado en aquellos casos en los que concurren circunstancias como las analizadas, es la finalidad o resultado que se obtiene de la presunta falsedad de los datos relativos al domicilio, que como se ve en el asunto analizado es nula.

Con independencia de las actuaciones que en el momento de la elaboración del presente informe aún estamos llevando a cabo en el seno de este expediente, hemos de poner de manifiesto que, con matices, cabría flexibilizar la interpretación de lo que debe entenderse por falsedad en los datos del domicilio y, por lo tanto, valorar si en justicia corresponde o no la imposición de una sanción de la naturaleza señalada.

***La lentitud en ejecutar obras de nueva construcción y mejora en las instalaciones unido a la ausencia de planificación motiva que el alumnado reciba clases en instalaciones inadecuadas***

Queremos informar también de una investigación de oficio por la **excepcionalidad de unas situaciones que, hoy por hoy, no encuentran ningún amparo legal que venga a reconocer la necesidad de que determinados niños y niñas puedan tener prioridad en el acceso a los centros docentes solicitados** (queja 18/7446).

En los dos últimos años se han tramitado en esta Institución varios expedientes de queja en los que se planteaba la necesidad de escolarizar a cuatro menores de edad, todos ellos con problemas de salud extremadamente graves, en los centros docentes elegidos como prioritarios. Esta elección de las familias obedece a la cercanía de los centros docentes con los respectivos domicilios familiares o, en su caso, a la cercanía de aquellos con los recursos hospitalarios o de salud de referencia de cada uno de ellos (queja 17/2340, queja 17/5200, queja 18/2226 y queja 18/5568).

En los cuatro casos, a ninguno de los niños o niñas afectadas se les adjudicaron las plazas solicitadas debido a la inexistencia de vacantes, o bien por no corresponderle puntuación suficiente.

Es cierto que la actual normativa de escolarización no prevé prioridad alguna en el acceso por motivos de salud, ni en el procedimiento ordinario, ni en el extraordinario, por lo que consideramos necesario que por parte de la Administración educativa se ofrezca una respuesta adecuada y acorde con las excepcionalísimas circunstancias que concurren en estos y otros casos similares que pudieran producirse.

En nuestra consideración, la prioridad que a estos menores se les debería reconocer para acceder al centro docente que se solicite para ellos en el momento en el que sea necesario (en procedimiento ordinario o en procedimiento extraordinario), estaría fundamentada, además de por razones de humanidad, que deberían ser suficiente, en el interés superior de los menores afectados.

***Abordamos la conveniencia de establecer excepciones en los procesos de escolarización de alumnado con determinadas enfermedades graves***

Por otro lado, no podemos olvidar que es obligación legal de los poderes públicos procurar a las personas menores que se encuentran en situación de desventaja, sean cuales sean los motivos de ésta (físicos, psicológicos, económicos, familiares, etc.), todos aquellos medios que le permitan la superación de aquellas circunstancias que han dificultado o dificultan su desarrollo personal y social pleno.

Por ello, en el ámbito educativo, se ha de dar una respuesta adecuada a las circunstancias específicas al alumnado que presenta este tipo de dificultades, lo que también hará necesario la adopción de medidas organizativas flexibles que permitan una escolarización igualmente adecuada. **Ello debe llevar aparejada una adaptación de las normas sobre escolarización a las necesidades de los alumnos con enfermedades graves.**

### 3.1.2.2 c) Instalaciones escolares

Comenzados los primeros indicios de salida de la crisis que nos ha golpeado con tanta dureza en los últimos años, observamos que se han

iniciado algunas intervenciones en materia de infraestructuras escolares que se paralizaron por las limitaciones presupuestarias.

Sin embargo, esta tendencia optimista se ha ralentizado porque lo cierto es que **volvemos a encontrar una excesiva lentitud en la respuesta a muchas obras de nueva construcción y de mejora en las instalaciones educativas que llevan años esperando una solución.**

Esto, unido, además, a la falta de planificación y coordinación de las distintas administraciones educativas competentes, lleva a que en muchas ocasiones el alumnado reciba sus clases en instalaciones inadecuadas para la finalidad prevista.

Estas circunstancias se producen con mayor intensidad en algunas provincias, como es el caso de Málaga (queja 18/3141 y queja 18/5256).

***La lentitud en ejecutar obras de nueva construcción y mejora en las actuales, unido a la ausencia de planificación motiva que el alumnado reciba clases en instalaciones inadecuadas***

Hemos recibido denuncias por la cronificación de la ausencia de centros docentes en determinadas zonas de esta provincia, dándose la coyuntura de que, tras años y años de espera, y cuando por fin se decide acometer la construcción de nuevos centros, o de nuevos edificios en centros ya existentes, se producen sucesivos incumplimientos por parte de las distintas administraciones de los plazos en los que se tenían que ir sucediendo las distintas fases.

Ello trae como consecuencia que el alumnado esté recibiendo sus clases o en aulas prefabricadas instaladas en medio de las obras, o en edificios y espacios que hacen las veces de aulas pero en condiciones absolutamente inadecuadas.

Este escenario ha estado presente durante todo el curso 2018-2019, puesto que no es viable recuperar el tiempo perdido y, por lo tanto, finalizar las obras antes de que el curso concluya.

Parecida situación es la que se vive también en el municipio de Alcalá de Guadaíra (Sevilla), si bien, en este caso, la inexistencia de espacio ni tan siquiera permite la colocación de aulas prefabricadas como mal menor para solventar la sobreocupación de uno de sus centros, previsto para albergar a 600 alumnos y con una ocupación real actual de 1100. Esto ha obligado a que hasta cuartos de baños se hayan tenido que habilitar como aulas (queja 18/0717 y 15 más).

Además, a esta grave falta de espacio, se suma el pésimo estado en el que se encuentran algunas de sus instalaciones, y lo que mayor daño está causando, una importante deficiencia de construcción en la cubierta completa de una de las alas del edificio que ha provocado, en el invierno de 2018, el desprendimiento del techo de alguna de las aulas, habiéndose tenido que proceder a su clausura.

Pero nos preocupa que, si bien en la localidad alcalaresa se tiene prevista ya la construcción de un nuevo Instituto, este no va a suponer en ningún caso la solución a la masificación que señalamos, puesto que también otros centros del mismo municipio sufren una importante sobreocupación.

También nos inquieta que, aunque no son muy numerosas, **seguimos recibiendo quejas que ponen de manifiesto la existencia de barreras arquitectónicas en centros docentes de Andalucía**, por lo que las instalaciones resultan inaccesible para cualquier miembro de la comunidad educativa que, de manera transitoria o permanente, necesite acceder al centro o, al menos, a alguna parte concreta del mismo, con limitaciones funcionales.

*Continúan las quejas por la existencia de barreras arquitectónicas en algunos centros docentes de Andalucía*

Citemos varios ejemplos. En el primero de ellos, la madre de una menor afectada por tener una muy limitada agudeza visual, nos exponía las intervenciones que en el centro docente en el que se encuentra matriculada había que llevar a cabo para garantizar su seguridad ya que, de otro modo, posiblemente los accidentes serían continuos. En esta ocasión hemos de congratularnos porque tanto por parte del Ayuntamiento de Granada,

como por parte de la Delegación Territorial, se dio una rápida y adecuada respuesta a las necesidades de la menor ([queja 18/2734](#)).

Importante problema de accesibilidad el que también sufría la menor cuya progenitora acudió a esta Institución solicitando nuestra intervención para que, escolarizada en un centro docente de una localidad cordobesa, pudiera acceder al polideportivo, ya que, necesitando para su deambulacion una silla de ruedas, la única forma de acceder a estas instalaciones era a través de dos escaleras que, evidentemente, no podía subir.

Las posibles soluciones que se barajaron fueron ambas inviables, puesto que una de ellas era salvar el desnivel existente entre el edificio principal y el gimnasio, de 15 metros, mediante la construcción de una rampa de 300 metros, lo que resulta imposible. La otra propuesta era que la alumna usara la rampa de una entrada accesoria, pero de pendiente tan pronunciada que ni siquiera una persona empujando la silla podría subirla, por cuanto menos ella por sus propios medios.

Aún permanecemos a la espera de que la Delegación Territorial competente nos responda de cuáles de los medios que salvarían los obstáculos pueden ser instalados: una silla salvaescaleras, un montacargas o una plataforma elevadora ([queja 18/6067](#)).

### 3.1.2.2 d) Convivencia en los centros docentes

Uno de los objetivos que perseguía esta Institución con la elaboración y publicación, a principios de 2017, del informe especial [«Acoso escolar y Ciberacoso: Prevención, Detección y recuperación de las víctimas»](#), era crear una mayor concienciación sobre la necesidad de que toda la comunidad educativa continuara abordando este grave problema, haciendo un llamamiento expreso a las autoridades educativas para que redoblaran los esfuerzos en la adopción de medidas concretas que permitieran la prevención y erradicación del acoso.

Creemos que estamos en lo cierto si decimos que el menor número de quejas recibidas en 2018 sobre conflictos entre iguales en el ámbito

educativo, ha podido tener su causa en el hecho de que se ha producido una mayor implicación de toda la comunidad educativa y, sobre todo, en lo que respecta a una mejor gestión de aquellos casos en los que ha sido necesaria la aplicación del vigente protocolo contra el acoso escolar.

*Uno de los objetivos de nuestro informe sobre acoso escolar fue crear una mayor concienciación sobre la necesidad de abordar este grave problema*

Era esta última cuestión la que con mayor frecuencia se ponía de manifiesto en las quejas que se venían recibiendo en esta Defensoría, criticándose por parte de las familias afectadas el desconocimiento o deficiente aplicación del protocolo.

Nos alegramos, por lo tanto, de los pasos iniciados para mejorar la eficacia en las actuaciones de los centros y, de forma paralela, una mayor satisfacción de aquellos alumnos o alumnas y sus familias que, desafortunadamente, se hayan podido ver afectados o hayan sido víctimas de acoso o ciberacoso.

Pero al margen de aquellos supuestos en los que se nos pone de manifiesto los problemas de violencia o conflictividad entre iguales, **también nos han sido planteadas, aunque no son frecuentes, algunas quejas de agresiones sufridas al personal docente.**

Traemos a colación un ejemplo. Una profesora solicitó el amparo de la Institución ante la situación de indefensión y desamparo en la que manifestaba haberse encontrado como consecuencia de la inadecuada actuación, a su juicio, tanto de la dirección del centro donde prestaba sus servicios, como de la delegación territorial competente, ante las agresiones verbales e intimidaciones que sufrió de uno de sus alumnos.

A lo largo de la extensa tramitación de la queja, comprobamos que, al contrario de lo que en un principio informó la delegación territorial implicada, no se había aplicado el protocolo previsto para estos casos. Se trata del protocolo de actuación en caso de agresión hacia el profesorado o el personal no docente, aprobado por Orden de 20 de junio de 2011,

por la que se adoptan medidas para la promoción de la convivencia en los centros docentes sostenidos con fondos públicos y se regula el derecho de las familias a participar en el proceso educativo de sus hijos e hijas.

Tampoco se había podido imponer al alumno responsable las medidas disciplinarias que hubieran correspondido, debido a las irregularidades cometidas por la dirección del centro docente en la tramitación del expediente disciplinario al alumno.

La delegación territorial que en un principio confirmó el inicio del protocolo señalado, finalmente se desdijo de sus afirmaciones, argumentando ahora que considerando la dirección que los hechos ocurridos no constituían una agresión, no se entendió procedente la incoación de dicho protocolo.

Resultaba paradójico, sin embargo, que reconociéndose por el organismo territorial estas circunstancias, se manifestara que tanto el inspector de zona, como la asesoría jurídica, sí habían llevado a cabo las actuaciones correspondientes según el protocolo. El problema derivaba, a juicio de aquel, en que no se podía acreditar las actuaciones porque se habían realizado de forma oral y no por escrito, y que las conversaciones telefónicas no son grabadas.

Esta sola circunstancia, por sí misma, constituye el incumplimiento del tan aludido protocolo, puesto que según el mismo hubiera correspondido al inspector de referencia dejar constancia documental de su actuación.

De igual forma, y en base al mismo documento, corresponde a la inspección educativa informar a la interesada, de oficio, sobre qué tipo de asistencia tenía derecho a recibir como víctima de una agresión sufrida en el ejercicio de su funciones docentes -asistencia jurídica y asistencia psicológica-, así como indicarle el modo de solicitarla. Así mismo, también le hubiera correspondido elaborar un informe de lo ocurrido para su traslado a la asesoría jurídica, informe que, sin embargo, tampoco nos fue facilitado a pesar de haber sido demandado de forma expresa.

A nuestro juicio, de la información que habíamos recabado, consideramos fundamentados los sentimientos de indefensión y desamparo expresados por la interesada, así como una inadecuada actuación de la dirección del centro docente y del inspector de referencia.

Y es que la profesora no solo se vio privada de la protección adecuada, en el más amplio sentido, sino que además, cuando ella misma intentó procurársela acudiendo en auxilio a personas ajenas al centro educativo, lejos de entender su actuación, se le recriminó y se intentó sancionarla vía expediente disciplinario. Finalmente este expediente fue sobreseído por no encontrar responsabilidad alguna en la actuación de la docente.

Estas disfunciones, que también hemos de señalar que no es representativa de la forma en la que, en general, actúa la Administración educativa competente en hechos similares, nos llevó a formular dos resoluciones.

La primera resolución para que se adopten las medidas necesarias a fin de que por los centros docentes y por del servicio de inspección se extremen las precauciones a la hora de valorar y calificar los hechos que pudieran dar lugar a la incoación del correspondiente protocolo, así como para su correcta tramitación; y una segunda, para que se dicten las instrucciones necesarias para que, incoado el protocolo, se deje constancia documental de todo cuanto se actúe.

En el momento de la redacción del presente informe, aún estamos a la espera de la respuesta debida (queja 16/6341).

### 3.1.2.2 e) Servicios Educativos complementarios

Respecto de los servicios complementarios, **el mayor número de intervenciones han estado relacionadas con los servicios de comedor.**

Respecto de dicho servicio, las quejas que se tramitaban hasta el curso 2016-2017, se referían, en general, a la insuficiencia en la oferta de plazas y, particularmente, cuando esto afectaba a alumnos o alumnas cuyos progenitores trabajaban en un horario en el que les imposibilitaba hacerse cargo de los menores.



Sin embargo, la aprobación del Decreto 6/2017, de 16 de enero, por el que se regulan los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, supuso garantizar una plaza en el servicio de comedor a todo el alumnado cuyos padres, siempre que ostentaran su guarda y custodia, realizaran una actividad laboral o profesional remunerada que justifique la imposibilidad de atenderlos en el horario establecido para la prestación del servicio.

Al referirse el nuevo Decreto a las «personas que ejerzan la guarda y custodia» y no a la «patria potestad», como se hacía en la anterior regulación, se facilita, además, que aquellas familias en la que los hijos e hijas viven con uno solo de los progenitores, puedan tener garantizada una plaza, con independencia de si el progenitor no custodia ejerce o no una actividad laboral.

*El mayor número de quejas sobre los servicios educativos complementarios versa sobre el comedor escolar*

Teniendo en cuenta que esta nueva regulación sería aplicable al curso 2017-2018, el beneficio que suponía se ha traducido en la desaparición de aquellas quejas de padres trabajadores que no obtenían plazas para sus hijos en el servicio de comedor escolar.

Sin embargo, ello no ha significado que hayan desaparecido las quejas referidas a este servicio complementario, si bien por otros motivos o situaciones.

Una de estas razones es la que afecta a **familias en las que uno de los progenitores, o en el caso de las monoparentales, se encuentran en situación de desempleo en el momento de solicitar la plaza de comedor y que, tras la aplicación de los criterios de prioridad por sobredemanda de plazas, el alumno o alumna no acceda al servicio.** En estos casos, si una vez comenzado el curso el progenitor o progenitora encuentra un empleo, ante la imposibilidad de que en ese momento su hijo o hija acceda al comedor, por inexistencia de plazas en el servicio, se ve obligado a rechazarlo si el horario laboral que tiene que cumplir supone no poder hacerse cargo del menor una vez que terminara la jornada escolar (queja 18/3536).

Otra de las cuestiones se refiere al **cálculo de los porcentajes de bonificación en el precio del servicio de comedor**. Dado que estas se calculan conforme a los ingresos declarados en el Impuesto sobre la renta del ejercicio anterior, y no en función de los ingresos reales de la familia en el momento en el que comienza el disfrute del servicio por parte del alumno o alumna, sucede que en este momento, estando los ingresos familiares muy por debajo de los entonces declarados y, por lo tanto, correspondiendo un porcentaje de bonificación mayor al calculado, les es imposible hacer frente al coste del servicio (queja 18/5411 y queja 18/6856).

**En cuanto a la gestión del servicio por parte de las empresas de catering, también se nos ha puesto de manifiesto en alguna ocasión lo abusivo de algunas de sus cláusulas.** En concreto, se quejan algunos de los usuarios de la excesiva antelación con la que se exige avisar la inasistencia del alumno al comedor para no abonar la cuota correspondiente al día o días que faltaran, dado que produciéndose estas circunstancias, en la mayoría de los casos, por situaciones imprevistas, los usuarios se ven obligados a abonar la cuota correspondiente al mes completo (queja 17/6433 y queja 18/5985).

Y relativas también al **modo de gestión de los comedores escolares, hemos recibido quejas de familias que discrepan del sistema optado por la Administración educativa** (queja 18/2492 y queja 18/2605).

Citamos el caso planteado por miembros de la AMPA de un colegio de la provincia de Granada, que discrepaban de la decisión de que el servicio de comedor pasara a ser gestionado por una empresa de catering, considerando, además, que el concurso para la adjudicación del servicio a dicha empresa había sido convocado y tramitado con falta de transparencia.

Ponían en valor los comparecientes que, durante los más de 15 años, la asociación de madres y padres había gestionado el comedor del centro, obteniendo magníficos resultados en términos de salud y educación de los escolares, manteniendo estos una relación positiva con la comida y adquiriendo hábitos nutritivos saludables a través de la cultura culinaria andaluza y mediterránea.

Este comedor escolar había sido objeto de interés por parte de medios de comunicación, foros de expertos en educación, salud y alimentación, y también como experiencia de participación de la comunidad. Así lo demostraban los numerosos artículos de prensa, programas de televisión e invitaciones a participar en jornadas y congresos, las múltiples visitas y premios que habían recibido.

Las consecuencias directas de adjudicar a la empresa de catering la gestión, manifestaba la AMPA, irían en detrimento considerable de la calidad del servicio de comedor que se está prestando con comida casera cocinada a diario e in situ con productos frescos; la pérdida de riqueza para la economía local, puesto que la mayoría de los proveedores de materias primas en estos comedores eran de la zona; y la desaparición de un activo de salud para la comunidad.

Tras la intervención de esta Defensoría, recibimos la noticia de que la Administración educativa había llegado a un acuerdo de consenso entre todas las partes, de manera que la nueva empresa de catering adjudicataria del servicio acordó con la AMPA que una vez se hubiera ejecutado el 20 por 100 del contrato -circunstancia que acontecería en el mes de febrero de 2019- el servicio de comedor escolar se subcontrataría con esta asociación.

Mientras que ese momento llegara, la empresa y la representación de padres y madres acordaron, de igual manera, que la primera seguiría manteniendo a los mismos trabajadores que prestaban sus servicios en el comedor cuando era gestionado por la AMPA y, también, que se continuaría proporcionando a los alumnos los menús ecológicos.

Por último, señalar que **una treintena de Ampas denunciaron la pasividad de la Consejería de Educación al no actuar ni dar explicaciones sobre el porqué en algunos centros docentes se utilizan criterios sexistas y discriminatorios por razón de sexo, al asignar más cantidad de comida a los niños que a las niñas.**

En el momento de concluir la redacción de este informe, la Consejería ha respondido señalando que la Agencia Pública Andaluza de Educación

introduce en los pliegos de contratación para prestar el servicio de comedor en estos centros criterios nutricionales que son propuestos por la Consejería de Salud de la Junta de Andalucía. Y esta Consejería utiliza como fuente el documento de consenso sobre alimentación en los centros educativos a nivel nacional, aprobado el 21 de julio de 2014 por las sociedades científicas del ámbito de la nutrición, así como por las asociaciones de madres y padres de alumnos (Ceapa y Cofapa).

Añade la Administración educativa que son únicamente evidencias y criterios científicos los que aconsejan establecer el tipo de alimentos y la ración que de ellos se han de servir a los niños y niñas según cuatro parámetros fundamentales, como son la edad, el género, la actividad física y su complejidad, por lo que no puede entenderse, en este concreto contexto, que el servir mayor o menor cantidad de alimentos según dichos criterios obedezca a ningún tipo de discriminación, si se entiende ésta como exclusión o trato excluyente.

En estos momentos, dado lo reciente de esta respuesta, nos encontramos analizándola para determinar qué actuación es la que resultará procedente llevar a cabo desde esta Defensoría y de su resultado se dará cuenta en nuestro próximo informe anual (queja 18/6326).

**Por lo que respecta a la gestión de los comedores escolares**, traemos a colación la reclamación formulada por representantes de Hostelería de la Federación Andaluza de un sindicato denunciando las irregularidades que, en su opinión, se están produciendo en el sector de restauración externa (comedores escolares) de los centros docentes dependientes de la Agencia Pública Andaluza de Educación ante los incumplimientos del Pliego de Prescripciones Técnicas (PPT) por las empresas concesionarias de este servicio en relación con la situación laboral-profesional en la que se encuentra el personal contratado para su prestación.

Asimismo, se adjunta informe sobre las condiciones laborales de este colectivo en Andalucía y los perjuicios que la organización sindical que representa considera que se derivan para la prestación del servicio de su externalización. En sus conclusiones, la representante sindical solicita que por parte de la Administración andaluza responsable de la concesión del

servicio se vele por el cumplimiento de la legalidad laboral ante la situación en la que presta sus servicios el colectivo de profesionales afectados.

Con respecto a la tramitación de esta queja, sin perjuicio de la relación jurídico-privada que se establece entre la empresa adjudicataria de la prestación de los servicios externalizados y sus trabajadores y trabajadoras, ajenas al ámbito de supervisión de esta Institución, en tanto que el cumplimiento de estas obligaciones de índole laboral son fundamentales para la ejecución de dichos contratos y constituyen una obligación de naturaleza contractual para las empresas adjudicatarias, sujeta al control de la Administración contratante, se procede a su admisión a trámite a dichos efectos.

En este sentido, se pone de manifiesto a la Administración contratante que la nueva Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), incorpora como una de sus novedades más importantes la protección de los trabajadores que realizan la prestación contractual, introduciendo importantes novedades en la regulación de esta materia que pretenden asegurar la protección de los derechos laborales y sociales de dichos trabajadores por parte de la empresa contratista durante la ejecución del contrato.

Y, aunque de acuerdo con lo establecido en las disposiciones transitorias primera y segunda de la LCSP, la nueva Ley no se aplicará a los procedimientos iniciados antes del 9 de marzo de 2018, como ocurre en los objeto de análisis en esta queja, rigiéndose por la normativa anterior (el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre -TRLCS-), el nuevo marco que establece la vigente LCSP debe ser tenido en cuenta como referente a la hora de resolver las dudas interpretativas que plantea la aplicación del TRLCS- a los contratos en vigor.

En cuanto a la cuestión central de la queja que afecta al cumplimiento de las obligaciones laborales y sociales en la contratación pública, en la documentación que nos remite dicha Agencia Pública no se nos informa de qué medidas concretas se han adoptado para el seguimiento y control del cumplimiento de dichas obligaciones a las empresas adjudicatarias de este servicio.

La consecución de los objetivos públicos a los que se vincula la inclusión de estas cláusulas, depende en buena medida del cumplimiento efectivo de dichas obligaciones. Por ello, debe vigilarse el efectivo cumplimiento de las mismas que vinculan al contratista desde el momento en que, libre y responsablemente, concurrió a la licitación y que, en caso de incumplimiento, lleva aparejado consecuencias penalizadoras o resolutorias para el mismo.

**En un tipo de contratación, como es la del servicio de comedores escolares en la que el componente personal es básico y suele plantear frecuentes incidencias relativas al cumplimiento de la normativa laboral, resulta necesario que las medidas de control de estos aspectos se refuercen y se lleven a efecto de modo sistemático y permanente.**

Para el control de estas obligaciones de índole laboral, al igual que ocurre con el resto de las establecidas en los PPT respecto a las condiciones de prestación del servicio, se precisa también el establecimiento de los correspondientes parámetros objetivos de control que permitan vigilar el cumplimiento de los objetivos públicos a los que se vinculan dichas cláusulas.

Es necesario, por tanto, y más en un contrato de servicios de estas características, otorgar a este tipo de compromisos que asume el contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y someterlas al mismo control respecto a su cumplimiento. Aspecto este que tras la aprobación de la nueva LCSP y la especial relevancia que otorga a la vertiente social de la contratación pública, tendrá que reforzarse y controlarse adecuadamente en próximas licitaciones de servicios de estas características.

***Recomendamos incrementar el control del cumplimiento de las normas laborales de las empresas contratistas y reforzar la aplicación de las consideraciones sociales***

Ante estas circunstancias, se resuelve la queja **recomendando** a la Agencia Pública Andaluza de Educación que se otorgue al cumplimiento de las obligaciones laborales por parte de las

empresas contratistas la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y se sometan al mismo control respecto a su cumplimiento.

Asimismo, atendiendo a las características de estos contratos y a las circunstancias que vienen concurriendo en su ejecución, **sugerimos** a la Administración que en el procedimiento de contratación de este servicio se refuerce la aplicación de las consideraciones sociales que se establecen en el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 18 de octubre de 2016, por el que se impulsa la incorporación de cláusulas sociales y ambientales en la contratación pública en este ámbito y que se concretan en la Guía elaborada para su aplicación, incluyendo, además de las que establece como de obligado cumplimiento, aquellas otras que recomienda aplicar, en función del objeto del contrato, y que pretenden mejorar las condiciones socio-laborales en que se tiene que desarrollar la prestación contractual, otorgándole mayor peso en las fases de adjudicación y ejecución del mismo (queja 18/5294).

Es necesario, por tanto, y más en un contrato de servicios de estas características, otorgar a este tipo de compromisos que asume el contratista la misma consideración que al resto de obligaciones contractuales y someterlas al mismo control respecto a su cumplimiento. Aspecto este que tras la aprobación de la nueva LCSP y la especial relevancia que otorga a la vertiente social de la contratación pública, tendrá que reforzarse y controlarse adecuadamente en próximas licitaciones de servicios de estas características.

### 3.1.2.2 f) Equidad en la educación

La equidad es uno de los principios inspiradores del sistema educativo y tiene por objetivo garantizar la igualdad de oportunidades para el pleno desarrollo de la personalidad a través de la educación, la igualdad de derechos y oportunidades que ayuden a superar cualquier discriminación, la accesibilidad universal a la educación, y la inclusión educativa. Además de servir a estos fines, actúa como elemento compensador de las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las que se deriven de cualquier tipo de discapacidad.

En este subepígrafe diferenciaremos las medidas de equidad en los dos grupos: educación especial y educación compensatoria.

Por lo que respecta a la **educación especial**, esta ha venido siendo tradicionalmente una educación paralela y separada de la educación normal y ordinaria. Sin embargo, este concepto ha ido variando, de modo que en la actualidad la cultura de la integración escolar se encuentra más desarrollada, favoreciendo la aparición de la denominada escuela inclusiva.

**La educación inclusiva se perfila como un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje de todos los niños, jóvenes y adultos prestando especial atención a aquellos que son vulnerables a la marginalidad y la exclusión social.**

*La educación inclusiva es un modelo educativo que busca atender las necesidades de aprendizaje del alumnado prestando especial atención a aquel vulnerable a la marginalidad y la exclusión social*

Por tanto, la inclusión en el ámbito educativo es considerada como un proceso que toma en cuenta y responde a las diversas necesidades asociadas a la discapacidad y al ambiente, pero no exclusivamente a ellas. Esto implica que las escuelas deben reconocer y responder a las diversas necesidades de los alumnos.

Conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Educación (artículo 73), el alumnado con necesidades educativas especiales es aquel que requiere, por un periodo de su escolarización o a lo largo de toda ella, determinados apoyos y atenciones educativas específicas derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta. Los principios que presiden la escolarización de estos alumnos y alumnas son los de normalización e inclusión.

Estos principios han de ser interpretados de acuerdo con la Convención de la Organización de las Naciones Unidas sobre Derechos de las Personas



con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, ratificada por España y en vigor desde el 3 de mayo de 2007.

**Las quejas recibidas en 2018 afectan a los distintos aspectos inherentes a la incorporación y permanencia del alumnado con discapacidad al sistema educativo.**

Nos referimos a las demoras o disconformidad de las familias con la valoración de las necesidades educativas especiales realizadas por los equipos de ordenación educativa; a divergencias respecto de las modalidades de escolarización; a carencias de profesorado o profesionales técnicos de integración social; a deficiencias en las instalaciones educativas; o a problemas para el acceso a los servicios educativos complementarios y actividades extraescolares.

Respecto de la primera de las cuestiones señaladas, **la disconformidad de las familias con la valoración de las necesidades educativas, hemos de resaltar las dificultades de la Defensoría para intervenir teniendo en cuenta que aquellas son determinadas por equipos técnicos.**

Dichas valoraciones se realizan por profesionales (psicólogos, pedagogos, maestros de audición y lenguaje, médicos o trabajadores sociales) que fundamentan sus decisiones en criterios de carácter estrictamente técnico sobre los que esta Institución no se encuentra legitimada para rebatir o cuestionar. La Defensoría no dispone de competencias, ni de medios para dictaminar técnicamente sobre las necesidades educativas del alumnado con discapacidad, o sobre los métodos educativos que se les debe aplicar.

***Las quejas afectan a los distintos aspectos inherentes a la incorporación y permanencia del alumnado con discapacidad al sistema educativo***

No obstante, en estos casos, velamos para que las reclamaciones de las familias con el contenido de los dictámenes de escolarización elaborados por los técnicos se tramiten, en forma y plazo, conforme al procedimiento

establecido en las Instrucciones de 22 de junio de 2015, de la Dirección General de Participación y Equidad, por las que se establece el protocolo de detección, identificación del ANEAE, (Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo) y organización de la respuesta educativa, actualizado por otras Instrucciones de 8 de marzo de 2017 (queja 18/0189 y queja 18/0271).

**En otras ocasiones las denuncias tienen su origen en una demora, no siempre justificada, en determinar por los profesionales competentes las necesidades educativas especiales de los alumnos.**

Está demostrado que la detección e identificación temprana de las necesidades educativas del alumnado juega un papel esencial en la inclusión plena de estos y en su aprovechamiento futuro del proceso educativo. Toda la legislación educativa enfatiza la importancia de identificar, valorar y prestar atención educativa adecuada lo más tempranamente posible a las necesidades educativas especiales que presenten los alumnos, ya que en muchos casos su detección y atención precoces incrementan significativamente la eficacia de las medidas adoptadas y el rendimiento presente y futuro del alumnado.

Estas demoras suelen resolverse con cierta agilidad tras la intervención de la Defensoría (queja 18/0100, [queja 18/1774](#)).

Cuestión distinta es la **determinación de la modalidad de escolarización que acuerden los técnicos, cuando a lo que se apunta es a un modelo menos inclusivo en un centro específico de educación especial.** De

***La insuficiencia de medios en los colegios nunca puede ser fundamento para denegar el acceso del alumnado con discapacidad a un recurso dentro del sistema ordinario en igualdad de condiciones***

modo más significativo cuando parece evidenciarse que esta decisión tiene su fundamento en cuestiones de índole organizativas o económicas y no en el interés superior del alumno.

La insuficiencia de medios en los centros docentes nunca puede servir de fundamento

**para denegar el acceso de un alumno o alumna con discapacidad a un recurso dentro del sistema ordinario, en igualdad de condiciones y en la comunidad en la que vive.** Caso contrario se estará vulnerando el derecho de este alumnado a una educación inclusiva, en los términos que señalan las leyes educativas y la Convención de las personas con discapacidad de la ONU.

En efecto, la Convención obliga a los Estados, respecto del alumnado con discapacidad, a que hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales, a que se le preste el apoyo necesario en el marco del sistema general de educación, para facilitar su formación efectiva, y a que se faciliten medidas de apoyo personalizadas y efectivas en entornos que fomenten al máximo el desarrollo académico y social, de conformidad con el objetivo de la plena inclusión.

También la Convención, en su artículo 2, prohíbe todas las formas de discriminación de estas personas, entendiéndose que constituye discriminación por motivos de discapacidad cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, mencionándose expresamente como constitutiva de una forma de discriminación «la denegación de ajustes razonables».

Sobre este asunto el Tribunal Constitucional ha señalado que como principio general la educación debe ser inclusiva, es decir, se debe promover la escolarización de los menores en un centro de educación ordinaria, proporcionándoseles los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo si padecen algún tipo de discapacidad.

En definitiva -dice el Tribunal- «la Administración educativa debe tender a la escolarización inclusiva de las personas discapacitadas y tan sólo cuando los ajustes que deban realizar para dicha inclusión sean desproporcionados o no razonables, podrá disponer la escolarización de estos alumnos en centros de educación especial» (sentencia de 27 de enero de 2014).

Se ha encargado la Convención de determinar qué ha de entenderse por ajustes razonables: modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que «no impongan una carga desproporcionada o indebida» cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales.

Por tal razón, antes de acordar la derivación de un alumno con discapacidad a un recurso menos inclusivo como lo son los centros específicos de educación especial, la Administración educativa debe analizar los ajustes que se requieren en el supuesto concreto. Ha de valorar la dotación de medios materiales y personales complementarios que ha de realizarse al centro ordinario y la realización de modificaciones en la organización y funcionamiento del mismo, entre otras cuestiones.

***Persisten las reclamaciones por la escasez de profesionales técnicos de integración social (monitores de educación especial) en los centros docentes***

Una vez realizadas estas actuaciones, sólo podrá denegarse el acceso del alumno con discapacidad a un recurso ordinario cuando los ajustes que se precisan no puedan estimarse «razonables» (queja 17/0486, queja 18/0632 y [queja 18/0247](#)).

Pero el asunto que más problemas ha suscitado en 2018 ha sido la escasez de profesionales en los centros docentes para la debida atención del alumnado con discapacidad.

Como viene aconteciendo desde hace muchos años, las demandas centran su foco preferente de atención en los profesionales técnicos de integración social, antiguos monitores de educación especial. (queja 18/0003, queja 18/0066, queja 18/0194, queja 18/0304, queja 18/0556, queja 18/0819, queja 18/0948, queja 18/1330, queja 18/1638, [queja 18/1940](#), queja 18/3046, queja 18/3747, [queja 18/3846](#), queja 18/5427, queja 18/5556, [queja 18/5837](#), queja 18/6638, entre otras muchas).

Bien es cierto que se ha producido un cambio en el contenido de las demandas. Si en el pasado la causa de la reclamación giraba en torno a la ausencia de los profesionales mencionados en los colegios e institutos, en estos momentos el conflicto surge porque aquellos no prestan sus servicios durante toda la jornada escolar, debiendo desempeñar sus cometidos en varios centros simultáneamente.

De este modo, un mismo profesional es compartido por varios centros educativos en la misma jornada lectiva, justificando la Administración educativa esta decisión en cuestiones de naturaleza organizativas o presupuestarias.

Esta carencia se suele suplir con el trabajo de las familias o de otros profesionales que, sin embargo, no tienen encomendadas específicamente las tareas asistenciales que competen a los profesionales técnicos de integración social.

Por otro lado, el proceso de escolarización de cada curso académico culmina con bastante antelación a su inicio y, desde dicha fecha, por regla general, la Administración educativa conoce con detalle al alumnado que acude a cada centro y sus concretas necesidades, por lo que no se entiende que cuando comienza el curso escolar, en septiembre, muchos centros no cuenten todavía con los servicios de estos profesionales.

En este ámbito **venimos demandando a la Administración educativa que mejore su planificación para que el día en que el alumno comience el curso cuente con todos los apoyos necesarios y que han sido propuestos en su dictamen de escolarización, evitando así a las familias tener que peregrinar por el centro y por la delegación territorial solicitando lo que en derecho corresponde a sus hijos para una debida inclusión escolar.**

***Demandamos a la Administración que mejore su planificación al comienzo del curso para que los centros docentes cuenten con los recursos necesarios para el alumnado con discapacidad***

Este esfuerzo de las familias ha sido puesto de relieve por el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad de Naciones Unidas, órgano de vigilancia del cumplimiento por parte de los Estados de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

En un informe hecho público en 2018, el Comité señala que los padres que han decidido luchar por el acceso de un alumno con discapacidad a una educación inclusiva rápidamente llegan a altos niveles de presión, agotamiento e incluso desesperación. Y si bien reciben el apoyo de otros padres (grupos de apoyo), de organizaciones y redes especializadas, entiende el Comité que dicho apoyo es muy limitado e insuficiente.

**En este ámbito debemos reiterar nuestro criterio de que sin recursos no es posible una inclusión plena del alumnado con discapacidad.**

No somos ajenos a que en épocas de crisis como la que hemos padecido en los últimos años resulta casi una utopía pensar que los medios y recursos necesarios van a estar disponibles para los alumnos con discapacidad donde y cuando los precisen. Pero la inclusión requiere algo más que proclamas, normas, o cambios organizativos en los procesos educativos. La inclusión requiere medios y recursos.

***Los apoyos a los alumnos con discapacidad deben permitir su participación en actividades extraescolares***

Por ello nos preocupa el resultado del Informe de fiscalización del Programa Presupuestario 42E «Educación Especial» 2012-2016, elaborado por la Cámara de Cuentas, aprobado por Resolución de 22 de noviembre de 2018 (BOJA nº 234, de 4 de diciembre de 2018), que señala un descenso del gasto medio para el alumnado con necesidades de apoyos educativos.

Según este documento, el gasto medio para estos alumnos ha bajado en Andalucía en los últimos años hasta un 18 por 100. Y pese a que los presupuestos se incrementaron en un 14,56 por 100, el número de

escolares que demandan estos servicios ha aumentado un 39,36 por 100, lo cual ha provocado la caída en la inversión por estudiante.

Por otro lado, **los apoyos precisos a los alumnos con discapacidad se extienden a los necesarios para su participación en las actividades extraescolares programadas por los centros**, de conformidad con el objetivo último de plena inclusión, a través de medidas que hagan posible su máximo desarrollo académico y social a que deben tender todas las decisiones que afecten a alumnos con discapacidad.

Y este principio ha de hacerse extensivo a los servicios complementarios de comedor escolar y transporte escolar.

Respecto al servicio de transporte escolar, recordemos, además, que la Ley Orgánica de Educación establece en su artículo 110 que las obligaciones que se atribuyen a las administraciones educativas en cuanto a accesibilidad y adaptación de los centros docentes se extienden también a las condiciones en las que se presta el servicio de transporte escolar.

En ocasiones, **las graves patologías del alumnado demandan una supervisión constante y especializada que se extiende ineludiblemente también al servicio de transporte escolar**. La Administración educativa argumenta que la normativa aplicable, esto es el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad de transporte escolar, no contempla la contratación para el mismo de personal con competencias para la preparación y administración de medicamentos ni los actos técnicos de enfermería.

Pero se olvida en ocasiones la Administración de que el uso del servicio de transporte se hace necesario por su decisión de escolarizar al alumno en un centro específico por no contar los centros docentes próximos al domicilio de aquel de los recursos necesarios para su debida atención.

La solución suele venir instruyendo a los monitores del transporte escolar, bajo supervisión médica, sobre métodos de actuación en caso de

crisis del alumno. Una decisión que ha de contar con el consentimiento expreso de los padres del menor y se hace depender de la voluntad del monitor de asumir nuevas responsabilidades; una responsabilidad que no le compete conforme a las funciones encomendadas por el convenio colectivo de aplicación ([queja 17/5968](#)).

**El escenario descrito sobre la inclusión del alumnado con discapacidad empeora cuando este culmina la etapa de la escolarización obligatoria** (queja 18/0335, queja 18/0569 y entre otras).

Respecto a la enseñanza postobligatoria, el artículo 74 de la Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa establece que las administraciones educativas deben facilitar que los estudiantes con necesidades educativas especiales continúen su escolarización de forma adecuada, y adaptar las condiciones en las que las evaluaciones establecidas por esa Ley se llevan a cabo.

En este ámbito coincidimos plenamente con el Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad cuando señala la escasa atención prestada a ese tema, pues la gran mayoría de personas con discapacidad se ve obligada a abandonar sus estudios después de la educación secundaria. Las tasas de abandono escolar de los niños y particularmente las niñas con discapacidad, son más altas que los demás promedios nacionales, según este organismo.

Tras la etapa de escolarización obligatoria, que en el caso del alumnado con discapacidad se puede hacer extensiva hasta los 21 años de edad, existen pocas oportunidades para que estas personas ejerzan su derecho a la participación e inclusión social.

***Sin recursos no es posible una inclusión plena del alumnado con discapacidad en los centros docentes***

Las posibilidades de este alumnado, principalmente aquel con mayor necesidad de apoyo, consisten repetidamente en rutas segregadas tales como talleres protegidos, centros de ocupación, o la permanencia en casa o en un centro de día, que recibe a personas con discapacidad de entre 17 y 70 años de edad.



Sobre estas enseñanzas, durante 2018 también hemos recibido asimismo quejas presentadas por familiares de alumnos con necesidades educativas especiales, denunciando las limitadas posibilidades de estos últimos de continuar su proceso formativo por ausencia de plazas de las enseñanzas de Formación Profesional Básica Específica en los centros educativos de la provincia de Sevilla, además de aludir a un agravio comparativo entre distintas provincias andaluzas por lo que respecta a la oferta educativa de las mencionadas enseñanzas (queja 18/5744).

Este tipo de enseñanzas son las más demandadas por el alumnado con algún tipo de discapacidad. Baste recordar que el nivel educativo de las personas con discapacidad en las enseñanzas superiores continúa siendo comparativamente bajo respecto al de personas sin discapacidad, ya que actualmente aquellas solo están representadas en algo más de 1% en los estudios universitarios de Grado, y el porcentaje es aún inferior cuando se trata de estudios de Máster y Doctorado.

Precisamente la escasez de plazas en los ciclos formativos para personas con discapacidad determina que haya de establecerse un procedimiento en caso de que la demanda supere la oferta.

La Orden de 1 de junio de 2016, por la que se regulan los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en los centros docentes para cursar ciclos formativos de grado medio y de grado superior, sostenidos con fondos públicos, de formación profesional inicial del sistema educativo (BOJA núm. 108, de 8 de junio), así como a las modificaciones introducidas por la Orden de 1 de junio de 2017, que modifica la primera (BOJA núm. 112, de 14 de junio) acude al expediente académico para dirimir los empates cuando hay más solicitudes que ofertas de plazas, salvo en el caso del cupo de alumnado con discapacidad y deportistas de alto rendimiento en los que se acude al sistema del sorteo público.

*Recibimos  
denuncias por la  
ausencia de plazas  
de las enseñanzas  
de Formación  
Profesional Básica  
para el alumnado  
con discapacidad*

El sorteo público es una técnica que fue objeto de amplias críticas cuando se comenzó a utilizar en los procesos de escolarización. El fundamento de este rechazo se basaba en que la adjudicación por orden alfabético a partir de una letra al azar implicaba que tenían menos opciones de ser adjudicatario de las plazas escolares quienes tuvieran apellidos situados detrás de los más habituales.

Tras varios procesos de mejora con la aplicación de variables matemáticas, ahora es un sistema plenamente aceptado. Pero un sistema que tiene una finalidad concreta y perfectamente definida que no es otra que dirimir las situaciones de empate. Se trata de un criterio de desempate ante aspirantes en igualdad de condiciones.

Es por ello que no podemos compartir que el sistema del sorteo sea utilizado como criterio único para la adjudicación de plazas a los alumnos con discapacidad o de alto nivel o rendimiento deportivo, obviando el criterio del expediente académico que es utilizado para el resto del alumnado.

Tomar en consideración el esfuerzo realizado por el alumnado en su proceso formativo es uno de los criterios más objetivos que se pueden utilizar a la par que supone un reconocimiento de su trabajo.

En nuestro criterio, no existe ninguna justificación en el trato diferenciado entre unos aspirantes y otros, teniendo en cuenta, no lo olvidemos, que cada uno compite dentro de su propio cupo u orden de clasificación de las ofertas de plazas.

Con estos criterios hemos dirigido una **sugerencia**, a la Consejería de Educación, para que modifique la Orden de 1 de junio de 2016, de modo

***Continuamos  
recibiendo quejas  
por la demora  
en el pago de las  
becas y ayudas al  
estudio***

que cuando no existan plazas suficientes para el alumnado que pretenda acceder a las plazas reservadas para alumnos afectados por discapacidad o deportistas de alto rendimiento o nivel, se tenga en cuenta el expediente académico de los aspirantes y no se atienda al resultado de un sorteo público.

Esta resolución ha sido aceptada y estamos realizando un seguimiento de su cumplimiento ([queja 17/4153](#), queja 18/3788 y queja 18/4273).

**Por lo que respecta a la educación compensatoria, hemos de recordar que año tras año el principal problema que afecta a las distintas becas y ayudas al estudio, en general, es el del retraso con el que los beneficiarios perciben la cuantía que les ha correspondido.**

En la mayoría de los casos, es en el último semestre del año cuando un número considerable de solicitantes de estas becas acude al Defensor manifestando que los pagos se producen casi a finales del curso, incluso ya finalizado, preocupándonos que algunas familias tengan que recurrir a solicitar préstamos para poder ir cubriendo los gastos para los que, precisamente, han solicitado la beca. En la peor de las situaciones, a mitad de curso, se debe abandonar los estudios educativos no obligatorios por no poder hacer frente a su coste.

Con seguridad, en términos porcentuales estas circunstancias suceden las menos de las veces, aunque cabría plantearse si en números absolutos no son tan pocos los becados y becadas que se ven afectados por este problema, sobre todo porque con que tan solo fuera uno de ellos que tuviera que abandonar sus estudios, ya nos parecen muchos.

**Con especial incidencia parece estar ocurriendo estos retrasos en las Becas 6000**, -convocadas y enteramente gestionadas por la Consejería de Educación-, además de que con respecto a estas mismas becas hemos detectado otro importante problema.

Según hemos podido conocer a través de la tramitación de numerosos expedientes, durante el año 2018 se han estado resolviendo los recursos de reposición que, en caso de denegación, fueron presentados para las becas solicitadas para el curso 2014-2015. Esto significaría que, de acuerdo con que los recursos han de ser resueltos por orden de antigüedad, hay un retraso acumulado de cuatro años.

Ante esta disfunción, hemos dirigido sendas resoluciones a la Dirección General de Participación y Equidad, órgano competente en la resolución de estos recursos, haciendo **un recordatorio de sus deberes legales** de

resolver expresamente los recursos presentados, así como recordando, igualmente, el derecho de los ciudadanos y ciudadanas a una buena administración, que comprende que sus asuntos sean tratados de manera objetiva e imparcial y sean resueltos en un plazo razonable.

Por su parte, también se ha recordado al señalado centro directivo que, de acuerdo con los artículos 133 del Estatuto de Autonomía para Andalucía y 103 de la Constitución, esa Administración debe actuar de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, simplificación de procedimientos, transparencia, buena fe, protección de la confianza legítima y proximidad a los ciudadanos, así como sometimiento a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico.

Concluyen sendas resoluciones con la recomendación de que se den las instrucciones necesarias para que, a la mayor brevedad posible, se proceda a emitir la resolución expresa que corresponda.

Ambas resoluciones han sido aceptadas, por lo que permanecemos atentos para comprobar si, efectivamente, se adoptan las medidas que son necesarias para superar este importante problema ([queja 18/3320](#) y [queja 18/3463](#)).

De igual modo, si bien en este caso a las Becas Erasmus, **persiste el problema de no poderse pagar la aportación complementaria del Estado, afectando también la cuestión a otros premios o subvenciones.**

Aunque ya fue tratado en nuestro anterior informe anual, a modo de resumen recordemos ahora que muchos estudiantes que habían sido beneficiarios de la convocatoria de estas becas para el curso 2014-2015, siguen sin percibir el complemento que corresponde al Estado.

El problema radica en no contar los centros docentes andaluces con un código de identificación fiscal (CIF) propio, de modo que compartiendo todos ello un único CIF -el de la Junta de Andalucía-, y no pudiendo esta acreditar que se encuentra al corriente en el pago con la Seguridad Social y con la Hacienda estatal, no puede recibir el ente autonómico las cuantías correspondientes para, posteriormente, liquidarlas a favor de los beneficiarios de las becas.

Finalmente, desde la Secretaría General Técnica de la Consejería de Educación se nos ha informado de que tanto para la situación de impago del complemento de las becas Erasmus, como de otras convocatorias y otros premios, ayudas, subvenciones o concursos afectadas por el mismo problema, se están llevando a cabo continuas gestiones con el Ministerio de Educación para que admita los certificados individualmente emitidos por los propios centros.

Con independencia de lo anterior, la Secretaría General señala que se mantiene permanente contacto con la Consejería de Economía, Hacienda y Administración Pública para posibilitar la expedición de un CIF para cada uno de los centros docentes andaluces.

Si bien es cierto que todavía no se han conseguido los resultados esperados, entendemos que se están realizando todas las gestiones necesarias para dar solución al problema que se nos planteó, si bien permaneciendo atentos a los resultados futuros ([queja 17/2031](#)).

### 3.1.2.2 g) Formación Profesional

**Continuamos recibiendo un buen número de quejas que se refieren a la imposibilidad de acceder a los distintos ciclos formativos de Formación Profesional.**

En alguno de los casos, el problema es para aquellos aspirantes cuyos títulos académicos fueron obtenidos años atrás. Esto afecta principalmente a personas que han estado trabajando pero que pretenden reciclarse o hacerse con un título profesional con el que no cuentan, o a otras que, desafortunadamente, se encuentran ahora en situación de desempleo ([queja 18/5801](#)).

En estos casos, siendo un criterio de prioridad el que el título haya sido obtenido en el curso anterior, quedan muy atrás en las listas de espera, no pudiendo acceder a los ciclos formativos pretendidos.

En otras ocasiones, se pone de manifiesto la escasez de oferta de determinados ciclos formativos, como el de Mecatrónica, con importante

proyección en el mercado laboral, que, sin embargo, no se imparte en ningún centro docente de Málaga ni en ninguno de su provincia (queja 18/3638).

También ocurre que el solicitante no puede acceder porque, si bien son ciclos formativos con muchas plazas ofertadas, aún siguen siendo insuficientes para cubrir toda la demanda (queja 18/0831 y queja 18/0957, entre otras).

***Demandamos la dotación de recursos materiales para que las Enseñanzas de Formación Profesional se impartan con unas mínimas garantías de calidad***

En cualquiera de los casos, lo que se pone de manifiesto es que, aunque reconocemos que se hace, siguen siendo necesarios todos los esfuerzos para ampliar tanto los distintos ciclos formativos correspondientes a las distintas familias profesionales, como las plazas que en general son ofertadas.

**Pero si es necesario crear más plazas e implantar nuevos ciclos, también lo es dotar a los ya existentes de los recursos materiales necesarios para que se impartan con una mínimas garantías de calidad, lo que ha de redundar en una formación suficiente y adecuada para el alumnado que en ellos participan.**

Esto es lo que se planteaba en una reclamación presentada por docentes y alumnado de un centro educativo relativa a la ausencia de recursos por la impartición del ciclo de grado medio de Video Dj y Sonido implantado en el curso 2015-2016. Señalaban que ni a principio del curso, ni una vez concluido, se había contado con el material necesario, así como que tampoco se habían llevado a cabo las intervenciones necesarias para adecuar los espacios disponible para poder impartirlo con unas condiciones, al menos, aceptables.

Comenzado entonces el curso 2016-2017, ante la falta de respuesta por parte de la Administración educativa a las insistentes y reiteradas peticiones del departamento de dicha familia profesional, la dirección del

centro docente, con gran esfuerzo, tuvo que adquirir algunos equipos con cargo a su presupuesto general.

Pero es que tampoco para el curso 2017-2018, se había dotado al centro con nada de lo que era necesario, habiendo concluido este último curso prácticamente en las mismas condiciones en el que se implantó.

Son estas circunstancias las que nos han obligado a que, concluido el año 2018, hayamos formulado a la Dirección General de Formación Profesional Inicial y Educación Permanente dos **recomendaciones**. La primera, para que en el menor espacio de tiempo posible, y de acuerdo con la dirección del centro docente y el departamento de imagen y sonido, se concreten las necesidades y/o disponibilidad de espacios y equipamientos para la adecuada impartición del ciclo formativo de grado medio vídeo dj y sonido. Y la segunda, para que, una vez concretadas aquellas, se proceda a determinar la dotación presupuestaria necesaria y se establezca un calendario concreto de ejecución de las intervenciones que se determinen y para la adquisición de los equipos y materiales necesarios.

En el momento en el que redactamos el presente informe, aún estamos a la espera de la debida respuesta (queja 17/1989).

### 3.1.2.2 h) Enseñanzas de Régimen Especial

Dejamos constancia en el informe de 2017 de la **sugerencia** [queja 17/0976](#), dirigida a la Secretaría General de Educación y Formación Profesional para que promoviera la modificación de la normativa que regula ordenación y currículo de las enseñanzas profesionales de música y danza en Andalucía; y las enseñanzas elementales de música y danza, **a fin de que se incluya en estas normas la obligación de los conservatorios de adaptar las pruebas de acceso a las citadas enseñanzas del alumnado con discapacidad, y además que se contemple en los procesos de acceso y admisión la reserva de un cupo de plazas específicas para dichos alumnos y alumnas.**

Traemos a colación esta actuación por cuanto que desde aquella fecha y hasta ahora, **la situación sigue siendo la misma, dado que ninguna de las normas citadas ha sido objeto de la modificación que habíamos sugerido.**

Y así nos lo recuerda la promotora de la queja 18/3823, que también lo fue de la queja 15/2763, y por exactamente la cuestión que estamos tratando.

La primera vez que se dirigió a esa Institución se lamentaba de que su hijo no había podido acceder al conservatorio elemental porque no se le realizó ninguna adaptación en la prueba, a pesar de lo cual aprobó el examen, siendo una pocas décimas las que le habían dejado fuera del conservatorio. Argumentaba, con razón, que de haberse hecho una mínima adaptación a sus características (hemiplejía derecha) su hijo hubiera podido obtener una plaza. A pesar de ello, y con enorme esfuerzo accedió en el siguiente año, también sin adaptación en la prueba, y habiendo realizado los dos cursos sin adaptación curricular alguna.

Viene ahora la compareciente a expresar su inquietud porque, en dos cursos, su hijo tendrá que realizar una nueva prueba de acceso al grado profesional, temiéndose que pueda ocurrir lo que ya ocurrió; que no le adapten la prueba y que no se haya contemplado un cupo de reserva para los alumnos con discapacidades.

Pero lo que consideramos importante es remarcar que, como en el caso del hijo de la interesada, se trataría de unas mínimas adaptaciones, que no requerirían ninguna formación específica ni de los tribunales ni de los profesores de los distintos conservatorios, por lo que no supondría tampoco el aumento de la plantilla de los centros por no ser necesarios docentes con especial formación o cualificación.

Es en el seno de la tramitación de esta nueva queja que haremos un seguimiento de las actuaciones que consideramos que son necesarias para que, de manera definitiva, se proceda a las modificaciones normativas antes señaladas.

Otra cuestión que afecta a estas enseñanzas se refiere a **la situación de los conservatorios elementales de música de Málaga y su provincia por el incumplimiento de forma reiterada de lo establecido en la Orden de 24 de junio de 2009, que establece que el alumnado tiene derecho a recibir una hora semanal de clase de instrumento, siendo que en estos centros solo se impartía media hora a la semana.**



Por fortuna, tras nuestra intervención, la Delegación Territorial de Educación de Málaga informó de que se había mantenido una reunión con todos los conservatorios de la provincia para unificar criterios y aplicar el reparto de horarios que correspondía, de modo que a partir de septiembre de 2017, es decir, para el curso 2017-2018, todo el alumnado recibiría -y ha recibido- la hora de clase correspondiente([queja 17/1854](#)).

El Acuerdo de 31 de Julio de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se fijan las cuantías de los precios públicos de los servicios académicos y administrativos de las Enseñanzas Artísticas Superiores de Danza, de Diseño y de Música para el curso académico 2018/2019, establece una serie de exenciones y bonificaciones de los precios públicos por estos servicios académicos.

Sin embargo esta norma no contiene ningún beneficio para el alumnado que accede a los estudios superiores de Arte Dramático. Ello implica que aunque el alumno haya obtenido una mención de matrícula de honor en los estudios de bachillerato, deberán satisfacer el importe íntegro de la matrícula del primer curso completo de las señaladas enseñanzas de Arte Dramático.

***Muchas quejas versan sobre menores que residen en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales o en asentamientos chabolistas que no reúnen requisitos de habitabilidad***

La Administración educativa ha justificado esta diferencia de trato en razones técnicas. Es así que mientras que el importe de las matrículas de las enseñanza de Música, Danza y Diseño están configuradas como precios públicos, el importe de las matrículas correspondientes a las enseñanzas de Arte Dramático se configuran como tasas.

Y mientras que los precios públicos pueden establecerse, suprimirse o modificarse mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, a propuesta de la Consejería de Hacienda y aquella Consejería que preste los correspondientes servicios, las tasas solo pueden ser establecidas

o suprimidas por ley, pudiéndose modificar su cuantía en las correspondientes leyes de presupuestos de la comunidad autónoma.

Es por esta razón por la que, aunque la Administración educativa pretendió también incluir a las enseñanzas de Arte Dramático en el Acuerdo de Gobierno antes señalado, no pudo hacerlo.

Así pues, para que el pago de la matrícula de estas enseñanzas pueda ser bonificado sería necesario, en primer lugar, suprimir las tasas existentes mediante una norma de rango de ley, posteriormente, mediante acuerdo del Consejo de Gobierno, establecer los correspondientes precios públicos y sus bonificaciones, de manera igual a las establecidas ahora para las enseñanzas de Música, Danza y Diseño.

Es esta la voluntad de la Administración, por lo que fuimos informados de que para ello ya se estaban llevando a cabo los procedimientos correspondientes a fin de que las bonificaciones puedan ser aplicadas para el próximo curso 2019-2020 ([queja 18/5101](#)).

### 3.1.2.3 Derecho a un nivel de vida adecuado

**Un número importante de quejas vienen referidas a menores que se encuentran en riesgo social por residir en barriadas marginales, infradotadas de recursos sociales, o en asentamientos chabolistas cuyas viviendas no reúnen los requisitos mínimos de habitabilidad, con escasa salubridad e higiene, hacinamiento, sin calefacción o aire acondicionado;** circunstancias éstas que por lo general van unidas al desempleo de los progenitores, o a empleos precarios con los que no alcanzan a cubrir las necesidades familiares, lo cual incide en una mala alimentación, hábitos de vida poco saludables, y dificultoso acceso a la cultura, más allá de la posible disponibilidad de un teléfono móvil.

Por su repercusión en los medios de comunicación hemos de aludir a una actuación que iniciamos de oficio tras conocer la situación vivida por cuatro hermanos, de edades comprendidas entre los 13 y cinco años de edad, cuya madre y su pareja sentimental se encontraban en una situación social muy delicada, sin recursos económicos ni expectativas de que su

situación fuese a mejorar, y que trasladaron su residencia a una localidad de la serranía de Huelva (La Zarza, en Calañas) con la esperanza de que allí su situación pudiera cambiar. Cuando llevaban aproximadamente un mes residiendo en esa localidad la pareja decidió quitarse la vida y los menores estuvieron unos días conviviendo con ambos cadáveres hasta que finalmente pidieron ayuda a un vecino y acudieron las autoridades.

Los menores quedaron al cargo del Ente Público de Protección, que posteriormente confió su guarda provisional al padre biológico de 3 de ellos, todo en tanto se sustanciaba el procedimiento judicial para esclarecer las circunstancias del fallecimiento de estas personas.

De las diferentes crónicas periodísticas destacamos las alusiones a que los niños estaban acostumbrados a que su madre y su pareja no les atendiesen de forma continua, por lo que no consideraron extraño que no saliesen de la habitación, hasta el punto de que uno de los menores habría dicho a los agentes que pensaba que su madre dormía y su pareja jugaba con un videojuego.

Esta continua falta de atención por parte de las personas adultas de las que dependían podría justificar la autosuficiencia que mostraron los niños para vestirse y asearse ellos solos, e incluso para disponer lo necesario para alimentarse con lo que tenían en la vivienda.

También destaca la referencia a que la madre acudió días atrás a los servicios sociales para recibir ayuda económica con el fin de afrontar el pago del alquiler de la casa, encontrándose todavía en trámite dicha ayuda económica.

Así pues, dejando a un lado las circunstancias del fallecimiento de estas personas, bajo investigación judicial, esta institución del Defensor del Menor incoó de oficio un expediente de queja para conocer las intervenciones sociales que se hubieran venido realizando con esta familia y en especial con los cuatro menores que la integraban (queja 17/5073).

De este modo, pudimos conocer que el Ayuntamiento de Calañas no tenía siquiera conocimiento directo, hasta el día de los hechos, de la presencia

en La Zarza de dicha familia, y que por tanto no podía existir ninguna intervención social con ellos. Por su parte, la Diputación Provincial de Huelva nos informa que el Alcalde de dicha entidad local menor contactó con el centro de servicios sociales comunitarios para informarles de la llegada a La Zarza de dicha familia, notificando su precaria situación. Los profesionales del servicio de atención a familias se entrevistaron con la madre e inspeccionaron la vivienda en la que pretendía residir, comprobando que ésta se encontraba en ruinas y proponiendo que pudieran ser objeto de intervención por parte del Equipo de Tratamiento Familiar de la zona Andévalo, la cual aceptaron, pero que no se llegó a materializar ante el fatal desenlace antes relatado.

También conocimos que los servicios sociales de la localidad de que procedían (Huelva capital) habían intervenido con la familia desde que en noviembre de 2016 les fue derivado el caso por el Servicio de Protección de Menores de Huelva, a fin de que se activasen los mecanismos de intervención para paliar, en su propio entorno socio-familiar, las carencias que venían sufriendo, y que incidían negativamente en los menores. En enero de 2017 los servicios sociales de zona derivan el caso al Equipo de Tratamiento Familiar, que mantiene entrevistas con la madre y visita su domicilio; le gestiona ayudas económicas para paliar las carencias más graves y también mantiene coordinación con el centro escolar para efectuar un seguimiento de la evolución de los menores.

En agosto de 2017 los servicios sociales de Huelva recibieron información relativa a una denuncia que habría presentado el padre de tres de los menores relatando las carencias que éstos sufrían, y cómo se había decidido a solicitar su guardia y custodia por considerar que la madre no estaba cumpliendo con sus obligaciones. A continuación también recibieron denuncias de tenor similar de los vecinos, sin que se pudiese llegar a intervenir ante el traslado de domicilio de la familia a un lugar en esos momentos desconocido.

Por último, el Servicio de Protección de Menores de Huelva nos remitió un informe en el que señalaba que su actuación fue conforme con los indicadores de riesgo y desprotección que le fueron proporcionados por los servicios sociales comunitarios, y que, en consecuencia, nunca

se llegó a promover una medida de desamparo y asunción de su tutela por parte del Ente Público, ya que tales indicadores eran de un riesgo moderado, lo cual implicaba que podrían haber sido compensados con una intervención social, de carácter preventivo, en su propio medio social y familiar.

A la vista de toda esta información, hemos de concluir que, al menos desde el punto de vista formal, las distintas administraciones públicas que han intervenido en el caso han actuado en el margen de sus competencias y conforme a las previsiones legales y reglamentarias, y sin que por tanto se hubiera de reseñar ninguna irregularidad. Ahora bien, hemos de cuestionarnos si, atendiendo a los indicios de riesgo de los que venía dando muestras la familia, cada vez más acentuados, se debió actuar con más diligencia, aplicando medidas más eficaces, e incluso cuestionarnos si estas medidas incluso pudieran conllevar la separación de los menores de su madre como medida de protección.

La evolución de los acontecimientos ha hecho evidente que sí, que se han echado en falta medidas más eficaces, necesarias para que los menores recibieran una protección efectiva, y no solo los menores, también se ha echado en falta dicha ayuda para su madre y su pareja.

Algo no se hizo bien, no se valoraron en su justa dimensión las carencias conocidas de la familia, tampoco se atendieron con respuestas idóneas, eficaces y proporcionadas las demandas de ayuda de la madre ante los déficits derivados de su situación de pobreza, así como el desgaste emocional que ello conllevaba.

***Debemos reflexionar sobre si nos hemos acostumbrado a la pobreza crónica de muchas familias, y asumido que a esa situación se unan otros déficits con los hijos como si estas situaciones fueran inevitables***

No se verificó con firmeza las denuncias del padre sobre consumo de drogas de la madre, ni las advertencias sobre su inestabilidad emocional, con un anterior intento de autolisis.

Y tampoco se dio la trascendencia debida a la falta de colaboración de la madre con los controles que desde los servicios sociales se le pretendía realizar, no acudiendo a las citas, ocultando información y trasladando su domicilio sin notificación.

Ya localizados en su nuevo domicilio y estando en condiciones muy precarias, se produce una intervención social por parte del equipo de zona como si se tratase de un caso nuevo, sin tener presentes los antecedentes de grave riesgo que arrastraban y ello no redundó en una intervención suficientemente coordinada, eficiente y eficaz. No dio tiempo, el fatal desenlace puso en evidencia nuestro sistema de protección social.

**Hemos de reflexionar sobre si no nos hemos acostumbrado a la situación de pobreza crónica en que viven muchas familias, y hemos asumido también que a esa situación de pobreza se unan otros déficits personales, otras negligencias de comportamiento con los hijos, cual si estas situaciones fueran inevitables.**

Y creemos que no es así, que cada Administración, en el ámbito de sus respectivas competencias, debe examinar a la luz de los errores o disfunciones cometidas en el caso sus criterios de intervención y los medios con que cuenta para dar respuesta eficaz a estas situaciones, pues en ello se halla comprometido el éxito del Sistema de Protección de Menores.

Muy ejemplarizante sobre la sensibilidad con esta cuestión es el escrito que nos remitieron los alumnos de primaria de un colegio de Lora del Río (Sevilla), mostrando su preocupación por otros niños y niñas con menos suerte, que no disponen de lo necesario para vivir e incluso son maltratados y explotados, solicitando al Defensor que hiciese lo posible para solucionarlo (queja 18/7232).

Por último, no podemos dejar de reseñar que **entre los colectivos más vulnerables se encuentran las familias de trabajadores temporeros**, cuya situación de pobreza queda reflejada en la queja que iniciamos a raíz de noticias publicadas en medios de comunicación que relataban la situación de riesgo en la que fueron localizados unos menores, integrantes

de distintas familias inmigrantes de Rumanía, cuyos padres trabajaban como temporeros en faenas agrícolas y que habían ocupado -sin ningún título que los habilitara- viviendas de nueva construcción, algunas de las cuales no llegaron a ser vendidas en su totalidad por la empresa promotora. Las viviendas que ocuparon tenían sus puertas y ventanas tapiadas y carecían de los servicios básicos porque no disponían de las acometidas de agua y electricidad.

Dichas familias se encontraban en una situación socio-económica muy precaria y su fuente de ingresos provenía de trabajos agrícolas como temporeros. Durante el tiempo en que realizaban esa labor, los hijos que aún no tenían edad para trabajar se quedaban al cuidado de sus hermanos, pero en la mayoría de los casos sin disponer de persona adulta que los cuidara y velara por ellos.

Para atender las necesidades de estas familias, los servicios sociales de dicha localidad centraron sus esfuerzos en realizar un censo real de todas estas personas y de este modo conocer de forma exacta la magnitud del problema. A continuación, ganándose su confianza, les prestaron la ayuda posible en el margen de competencias municipales y conforme a los recursos disponibles. Aún así, se llegó a producir la intervención del Servicio de Protección de Menores de la Junta de Andalucía en algún caso significativo, permaneciendo en la misma situación el resto de familias con la ayuda que siguieron proporcionándoles los servicios sociales municipales ([queja 17/3155](#)).

#### 3.1.2.4 Derecho a la vivienda

Por lo que se refiere a la materia de vivienda una gran parte de las quejas presentadas en el año 2018 se basan en la necesidad de acceder a una vivienda pública ante la carencia de suficientes medios económicos de las familias por lo que acuden a la Defensoría demandando

***Demandan ayuda a la Defensoría ante la necesidad de acceder a una vivienda pública por carecer la familia con hijos menores de medios económicos suficientes***

**ayuda.** Pues bien, a través de las numerosas quejas recibidas podemos comprobar cómo en la mayoría de los casos en los que se plantean una afectación del derecho a la vivienda, existen personas menores que sufren las consecuencias de esta dramática situación.

El panorama continúa siendo el mismo que en años anteriores, personas titulares de unidades familiares que se encuentran inscritas en los registros públicos municipales de demandantes de viviendas protegidas que gestionan los ayuntamientos, a las que la administración con competencias exclusivas en esta materia según nuestro Estatuto de Autonomía, la Junta de Andalucía, no está dando respuesta, fundamentalmente, debido a que el parque público autonómico se encuentra colmatado, siendo por ello también de muy lenta rotación. Igual podemos decir de los parques de vivienda de titularidad municipal.

Así que la satisfacción de este derecho, casi exclusivamente, se está realizando mediante la concesión de ayudas económicas destinadas a coadyuvar al pago de las rentas de viviendas alquiladas en el mercado libre y en el protegido de titularidad pública.

***Han aumentado las quejas por desahucios por impagos de rentas especialmente de familias en situación de especial vulnerabilidad***

Estas ayudas provienen tanto de la administración del estado, de la autonómica e incluso de los ayuntamientos con cargo a sus propios presupuestos, esencialmente los de algunos de capitales de provincia y de medianos o grandes municipios, bien como parte de su política municipal de vivienda con una vocación más duradera, concediéndose durante varios meses e incluso años; bien con cargo a la partida de ayudas económicas de emergencia social de los servicios sociales comunitarios.

Hemos de destacar **en el presente ejercicio, el aumento de las quejas por desahucios por impagos de rentas de alquiler que se han presentado en esta Defensoría**, a ellas se unen las de necesidad de vivienda de personas que ocupan viviendas sin título legal para ello y de forma irregular, ante



la inminencia de desalojos y desahucios tras procedimientos judiciales (queja 18/5592, queja 18/6407, queja 18/6456, queja 18/6883, queja 18/6988, queja 18/7245, queja 18/7434, entre otras).

La consecuencia de ello es que se producen una serie de problemas añadidos a la hora de intentar conseguir otra vivienda en régimen de arrendamiento, aún con ayudas públicas al alquiler, lo que motiva que las personas afectadas acudan a nosotros en demanda de ayuda. Así, por una parte, nos encontramos con la dificultad de poder conseguir que las personas propietarias quieran alquilar sus viviendas a personas sin nómina y/o aval. La mayoría de estas personas no dispone de rendimientos del trabajo, al menos no declarados y sus ingresos se limitan a prestaciones y subsidios sociales.

De otra parte tenemos la escalada de los precios del alquiler, de la que se está dando cuenta reiteradamente en los medios de comunicación y que esta Institución también comprueba en las quejas que recibimos.

También es de reseñar que en los casos de emergencia ante la inminencia de la ejecución del desahucio o del desalojo, se resuelven de forma temporal mediante el alojamiento en viviendas compartidas, en hostales o albergues municipales que, las más de las veces, las familias con personas menores a cargo manifiestan que no se trata de un recurso adecuado para que vivan las personas menores de edad.

No podemos dejar de poner de relieve que **una gran parte de estas quejas son promovidas por mujeres madres que asumen la crianza de sus hijos e hijas en solitario**, es decir, titulares de familias monomarentales que nos trasladan la soledad en la que se encuentran en esta dura tarea cuando se carece de recursos económicos suficientes y que se ve agravada por la carencia de este bien básico, en cuya ausencia el ejercicio de otros derechos constitucionales se transforma en hartamente difícil.

Si a ello se unen otras situaciones de vulnerabilidad como es ser o haber sido ellas y sus hijos e hijas **víctimas de violencia de género o hay algún miembro de la familia con discapacidad**, la cuestión es que se agrava notablemente la posibilidad de poder salir adelante sin ayuda de la

administración. Así tenemos las quejas , [queja 17/6209](#), queja 17/3217, [queja 18/1458](#), entre otras.

Sirvan las dos últimas quejas como ejemplo de estas situaciones. En la primera de ellas su promotora nos decía que el 5 de marzo de 2018 fue desahuciada de la vivienda que ocupaba junto a sus dos hijas menores de edad, de nueve y siete años. Previamente había puesto esta circunstancia en conocimiento del Instituto Municipal de la Vivienda, que la remitió al Servicio de Emergencia del Ayuntamiento de Málaga, donde le aseguraron que no la dejarían en la calle al tiempo del lanzamiento.

El día 4 de marzo fue conducida al albergue municipal, pero dado que sus dos hijas son menores y ello impedía que pernoctasen allí, le pidieron que se alojase en casa de algún conocido entretanto buscaban una solución, ya que no tenían pisos disponibles. El Área de la Mujer, a pesar de existir medida cautelar de alejamiento de su expareja, respondió a la semana del desahucio, en el sentido de informar que no hay viviendas disponibles, que no pueden hacer nada y que se buscara un alquiler.

El resultado es que, según nos decía, estaba viviendo provisionalmente en casa de una amiga cuyo hijo tiene una discapacidad del 99%, pero que allí no puede prolongar su estancia, ya que no hay espacio. Tampoco le ha sido tramitada ninguna ayuda económica, a pesar de que solo ingresa la ayuda familiar de 480 euros y de que el padre de las niñas, cuyo paradero desconoce, no contribuye a su manutención. Concluía expresando que estaba sola con dos menores y sin un sitio digno en el que vivir.

Desde el Ayuntamiento de Málaga se nos informó de las intervenciones realizadas con esta mujer a la que se nos decía que se había prestado una atención integral y que en coordinación con el Instituto Municipal de la Vivienda y hasta tanto pudiera adjudicársele una vivienda protegida pública, se le había ofrecido el Plan de ayudas al alquiler de viviendas para familias en situación o en riesgo de exclusión social que contempla una ayuda al alquiler de vivienda por un período de tres años, si bien la señora afectada, a la fecha de emisión del informe, no había comparecido a recoger la notificación en el Instituto Municipal de la Vivienda.

En vista de ello le dimos traslado del informe para que formulara las alegaciones que estimara por convenientes, sin que transcurridos unos meses lo hubiera hecho, por lo que dimos por concluidas nuestras actuaciones al no contestarse por la afectada el informe emitido por la administración competente (queja 18/1458).

En la segunda de las quejas señaladas la interesada nos traslada la problemática de su situación familiar, cuyo principal escollo es la falta de vivienda. Convive con sus tres hijos, dos de ellos menores de edad, en el domicilio de la madre de su expareja y padre de sus hijos, al carecer de recursos para sufragar una vivienda. Es importante reseñar que la interesada es víctima de violencia de género, habiendo existido medida de alejamiento que actualmente ha sido impuesta como condena en la sentencia dictada por un juzgado de lo penal.

De este modo, como decimos, habita en la casa de la que fuera su suegra, a pesar del alejamiento referido, dado que de otro modo no tendría un lugar en el que residir junto a sus hijos. La interesada, además, tiene reconocida un grado de discapacidad del 45%, que también ha sido reconocido a dos de sus hijos, un 38% a su hijo mayor y 61% a uno de los menores de edad y se encuentra inscrita en el Registro Público Municipal de Demandantes de Vivienda Protegida de Sevilla desde el año 2015.

***Continuamos actuando ante las dilaciones en la tramitación y pago de las ayudas al alquiler que convoca la Consejería de Fomento y Vivienda***

Hechos que, en definitiva, motivan que a la interesada le urja acceder a una vivienda pública en su condición de víctima de violencia de género, a la que ha de añadirse la discapacidad de tres de los miembros de la unidad familiar. Esta queja se encuentra en la actualidad aún en tramitación (queja 18/1788).

Continuando con nuestro relato, como decíamos, aparte de las ayudas económicas de emergencia que vienen otorgando los servicios sociales comunitarios de los ayuntamientos andaluces para paliar estas

situaciones, nos referimos también a las otras iniciativas puestas en marcha por el poder público como son las ayudas al pago del alquiler de viviendas para personas con ingresos limitados, tanto privadas como protegidas, puestas en marcha por el Gobierno de la Nación como por la Comunidad Autónoma.

Pues bien, otro buen número de quejas en este ejercicio, al igual que en los años 2015, 2016 y 2017 se basan en los retrasos y dilaciones que han presidido la tramitación y pago de estas ayudas al alquiler que se convoca anualmente mediante Orden la Consejería de Fomento y Vivienda.

Las personas promoventes de estas quejas con hijos menores a su cargo, nos trasladan su desesperación ante la larga espera de una ayuda económica que no llega, lo cual pone en riesgo el que puedan seguir permaneciendo en la vivienda alquilada al no tener recursos suficientes para afrontar su pago, temiendo ser demandados por esta causa y, finalmente, desahuciados, planteándose si se verán algún día en la calle con sus hijos e hijas.

***Atendemos las quejas relacionadas con la calidad de viviendas públicas y su posible afectación a los menores de edad***

El importante número de quejas recibidas de estas características, llevó este año a la Defensoría, al igual que en los años anteriores, a incoar queja de oficio ante la entonces Consejería de Fomento y Vivienda dado el extraordinario retraso que presidía la resolución de la convocatoria de estas ayudas correspondiente a 2017, en la que hemos podido conocer que en todas las provincias excepto en Málaga y Sevilla, ya se está procediendo al pago de estas ayudas o

bien se ha terminado con el mismo, por lo que nos hemos visto obligados a volver a solicitar información sobre las causas a las que se deba la falta de culminación del procedimiento en estas dos provincias. A fecha de cierre de este informe anual aún no hemos recibido la preceptiva respuesta por parte de la actual Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ([queja 18/4615](#)).

En otras ocasiones, aunque en un número mucho más reducido, se plantea la necesidad de poder permutar o cambiar la vivienda protegida pública en la que reside la familia adjudicataria en régimen de arrendamiento, por otra adaptada a las necesidades especiales de su hijo o hija con discapacidad. Aunque no siempre las solicitudes de permuta están basadas en este motivo, por cuanto que las situaciones de conflictividad vecinal y social del barrio o entorno en el que se ubica la vivienda, los progenitores consideran que no son adecuadas para el desarrollo normalizado de sus hijos e hijas, también son objeto de queja ante esta oficina (queja 18/4086, queja 17/1488). Asimismo se dan casos de la necesidad de permuta por una vivienda mayor en los casos de familias numerosas que ocupan una vivienda pública de muy reducidas dimensiones para la composición de los miembros de la unidad familiar (queja 18/3312 y queja 18/6986).

Por otro lado, las cuestiones relacionadas con la calidad de viviendas públicas o la inhabitabilidad de las mismas, por no reunir las suficientes condiciones de seguridad o salubridad y la posible afectación de los hijos e hijas por vivir en estas situaciones, también es objeto de queja ante esta Defensoría (queja 18/1457 y queja 18/2067).

En estos casos estimamos que hay que tener en consideración que el artículo 3 de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, modificado en su redacción por la Ley 4/2013, de medidas para asegurar el cumplimiento de la Función Social de la Vivienda, señala que los edificios de viviendas se deben utilizar y conservar de tal forma que se cumplan los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad, habitabilidad y accesibilidad, establecidos por la normativa que en esta materia resulte de aplicación, especialmente por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, o normativa que los sustituya, y por las disposiciones que desarrollen a la propia Ley.

Del mismo modo, respecto al deber de conservación y rehabilitación, la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía establece en su artículo 155 que «1. Los propietarios de terrenos, construcciones y

edificios tienen el deber de mantenerlos en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público, realizando los trabajos y obras precisos para conservarlos o rehabilitarlos, a fin de mantener en todo momento las condiciones requeridas para la habitabilidad o el uso efectivo (...)».

***La Administración está obligada a conservar y rehabilitar su patrimonio público de viviendas para hacer efectivo el derecho a la vivienda***

En vista de ello, la administración pública está mucho más obligada, si cabe, que un propietario particular a cuidar, conservar y rehabilitar su patrimonio público de viviendas por cuanto que a ellas corresponde hacer efectivo el derecho constitucional y estatutario a la vivienda en nuestra Comunidad Autónoma.

Por otro lado, en relación con los servicios financieros seguimos recibiendo quejas de personas que piden ayuda ante la imposibilidad de hacer frente al pago de su hipoteca y el temor a perder su vivienda. Estas quejas revisten especial dramatismo cuando existen menores que pueden verse afectados por la pérdida del que constituye su hogar.

Mencionamos como ejemplo la reclamación de una ciudadana que exponía la imposibilidad de seguir haciendo frente al pago de la hipoteca por lo que solicitaba nuestra intervención para conseguir que la entidad financiera le aplicara el Código de Buenas Prácticas. El objetivo era conseguir una reestructuración de la deuda que fijara unas cuotas más adaptadas a su situación económica lo que evitaría la pérdida de la vivienda en la que residía junto con su marido y un hijo de siete años de edad.

El problema que se planteaba en este caso era que la hipoteca fue firmada en 2015, por lo que no le resultaba de aplicación el Código de Buenas Prácticas, ya que el mismo estaba destinado a préstamos hipotecarios firmados con anterioridad a la publicación del Real Decreto Ley 6/2012. No obstante, admitimos a trámite la queja y hemos propuesto a la entidad financiera una reestructuración voluntaria de la deuda que posibilite que esta familia continúe en su domicilio hasta que solucionen sus problema económicos (queja 18/6720).

Una situación similar nos relató una ciudadana que había pasado de tener un alto nivel de vida, que le llevó a adquirir una vivienda unifamiliar con piscina, a tener que depender de los servicios sociales para comer y estar enganchada a la luz, como consecuencia de un negocio ruinoso.

La promotora de la queja solicitaba nuestra intervención ante la entidad financiera para que aceptara una dación en pago y le permitiera quedarse en la vivienda donde reside actualmente con un bebé y un menor adolescente, abonando un alquiler social.

Actualmente estamos pendiente de recibir la documentación que hemos interesado a la promotora de la queja para decidir nuestra posible intervención, aunque vemos poco factible que les permitan quedarse en una vivienda de esas características pagando únicamente un alquiler social (queja 18/3251).

### 3.1.2.5 Derecho a un medio ambiente adecuado

En el ámbito de las quejas relacionadas con el Medio Ambiente son frecuentes las que denuncian las consecuencias perjudiciales que se derivan de la contaminación acústica para aquellos menores que residen en un domicilio afectado por este problema.

También son frecuentes las quejas en las que los menores aparecen a la vez como culpables y como víctimas de comportamientos poco cívicos que generan ruidos y molestias a terceros.

***Denuncian ante la Institución las consecuencias perjudiciales que se derivan de la contaminación acústica para aquellos menores que residen en un domicilio afectado por este problema***

Así, por ejemplo, se nos planteó los problemas generados a las familias que residían en las inmediaciones de unas pistas deportivas utilizadas principalmente por menores de edad, como consecuencia de los balonazos, gritos y golpes que se producían habitualmente (queja 18/2583).

Un caso similar se suscitó en la reclamación motivada por la ubicación frente a la vivienda del promotor de una pista de baloncesto y de fútbol. Esta instalación deportiva les estaba ocasionando muchos problemas con las personas, menores de edad y adultos, que utilizaban la misma, ya que eran habituales los balonazos en su fachada y en su puerta, además de otras incidencias derivadas de la concentración de personas en la pista hasta altas horas de la noche, especialmente en época estival. Todo ello estaba afectando al derecho al descanso de esta familia, en la que había un menor.

El problema parece haber quedado finalmente solventado tras adoptar el Ayuntamiento diversas iniciativas para minimizar las molestias que generaba la pista deportiva a los vecinos colindantes [queja 18/0325](#).

**En ocasiones los menores aparecen directamente como responsables del problema que da lugar a la presentación de una queja en esta Institución.** Se trata de una situación bastante habitual en nuestras ciudades: vecinos que protestan por las molestias que les generan los ruidos producidos por menores que juegan en espacios públicos -calles, plazas, parques- próximos a sus viviendas.

En este tipo de casos siempre demandamos la intervención del ayuntamiento a fin de verificar si las molestias y ruidos denunciados exceden de lo tolerable en términos de convivencia ciudadana o de los niveles permitidos en la normativa de protección contra la contaminación acústica, instándoles, en tal caso, a adoptar medidas para conciliar el derecho al juego de los menores con el derecho al descanso de los vecinos.

*A veces los menores de edad aparecen como responsables de la contaminación acústica en el vecindario*

Por último, debemos reseñar la queja 18/6480 promovida por el Ayuntamiento de Almuñécar tras tener conocimiento de la decisión del Ministerio de Transición Ecológica de llevar a cabo la demolición de una pista deportiva ubicada en zona de dominio público marítimo terrestre.

El Ayuntamiento se oponía alegando que dicha pista era utilizada por los alumnos de un instituto próximo, que carecían de pista deportiva para



las clases de educación física, y por muchos otros vecinos del municipio, principalmente jóvenes y adolescentes.

Tras examinar el asunto planteado hubimos de concluir que la decisión adoptada por el Ministerio era ajustada a derecho. No obstante, entendíamos que antes de ejecutar la decisión debería encontrarse una solución al problema que se generaba, tanto a los alumnos del instituto, como a los menores del municipio que hacían uso habitualmente de la pista deportiva. Una solución a la que debían contribuir tanto el Ayuntamiento de Almuñécar como la Consejería de Educación y la Consejería de Medio Ambiente.

A fin de hacer posible un entendimiento entre todas las administraciones implicadas se consideró oportuno tramitar el expediente de queja por vía de mediación. A tal efecto, se convocó una reunión a la que acudieron todas las partes implicadas y en la que, tras un intenso debate, se adoptaron diversos compromisos que, en principio, plantean la oportunidad de posponer la decisión de demolición mientras se adoptan las medidas oportunas para construir una pista deportiva que de servicio al Instituto y satisfaga las necesidades de los vecinos.

A la vista del acuerdo adoptado por todas las partes, hemos considerado oportuno dar por concluidas nuestras actuaciones, entendiendo que el problema planteado se encuentra en vías de ser solucionado.

### 3.1.2.6 Derecho a la protección

#### 3.1.2.6.1 Protección a menores en situación especial vulnerabilidad

##### 3.1.2.6.1 a) Menores en situación de riesgo

La Ley 1/1998, de 20 de abril, de los derechos y la atención al menor en Andalucía, encomendó a esta institución las funciones de Defensor del Menor, y en su virtud **venimos recibiendo de la ciudadanía denuncias relativas a la situación de riesgo en que pudiera encontrarse alguna persona, menor de edad, solicitándonos a continuación alguna actuación en defensa de sus derechos.**

A pesar dicho encargo institucional, y por no disponer esta institución de medios para intervenir y solucionar de forma directa estas situaciones, hemos de recabar la colaboración de las administraciones e instituciones públicas que sí disponen de dichas competencias y medios materiales y personales, poniéndoles al corriente de los datos de que disponemos del concreto menor y su familia, y solicitando al mismo tiempo su intervención, informándonos de sus posibles actuaciones.

***Las familias suelen solicitar el auxilio de la Institución ante la situación de riesgo del menor de edad***

Es muy frecuente que sean los propios familiares quienes, conocedores de la situación de riesgo del menor, se dirijan a nosotros para denunciar los hechos y solicitar nuestra intervención, tal como en la queja 18/1381 en la que la interesada aludía al riesgo que corría su sobrina al recurrir sus padres a curanderos para el tratamiento de sus enfermedades; o en la

queja 18/2512, en la que se relata la tormentosa relación de una madre con su hija adolescente, considerando la persona denunciante, familiar directo, que esta dinámica familiar es muy perjudicial para la menor; también en la queja 18/5050 la interesada denuncia que la pareja de su hermano tiene un hijo con síndrome de down, al cual maltratan de forma continuada.

En otras ocasiones son vecinos o allegados quienes se preocupan por la situación en que se encuentran algunos menores. Así en la queja 18/2523 se denuncia las constantes discusiones de unos vecinos en presencia de su hija, que tiene un llanto desconsolado; de igual modo en la queja 18/6700 la interesada denuncia la tibia intervención de los servicios sociales tras haberles puesto al corriente de la situación de grave riesgo en que se encontraría un amigo de su hijo.

Muy significativa es la alusión en tales denuncias a problemas de alcoholismo o drogadicción de los padres y cómo este hecho redundaría negativamente en los cuidados básicos de los menores a su cargo, tal como en la queja 18/3470 en que el interesado denuncia que sus vecinos llevan una vida desordenada, con consumo de drogas y alcohol, muy dañina para sus hijos; o la queja 18/5683 en la que se denuncia que una madre

consume drogas en presencia de su hijo; también en la queja 18/4403 se alude a la situación de riesgo de una niña en los períodos en que convive con el padre, al tener éste un severo problema de alcoholismo.

Dejando a un lado los casos que antes hemos citado, hemos de referirnos también a nuestra misión de supervisión del funcionamiento de las administraciones públicas de Andalucía en sus relaciones con la ciudadanía. Es por ello que en este apartado aludiremos a **nuestra actuación supervisora de la intervención de los servicios sociales comunitarios, por tratarse del primer escalón de la intervención social con menores, correspondiéndoles las competencias para la detección y/o intervención en situaciones de riesgo.**

En cuanto a la detección de situaciones de riesgo, no es igual el modo de proceder de los servicios sociales de una localidad pequeña, en la que la relación entre los vecinos es estrecha y resulta difícil que escape del conocimiento del trabajador/a social la situación de riesgo en que pudieran encontrarse algunos menores de dicho entorno social; en contraposición a la intervención de los servicios sociales en grandes núcleos de población, en los que la detección de estas situaciones requiere bien de la colaboración altruista de personas que lo denuncien, o bien que otras administraciones públicas, en especial los servicios sanitarios o educativos, den traslado a los servicios sociales comunitarios de los hechos de que tuvieran conocimiento.

Y una vez que se detecta la posible situación de riesgo, corresponde a los servicios sociales comunitarios llegar a cuantos mayores datos mejor para documentar el estado de los menores, recabando la colaboración de la red de servicios públicos a los que pudiera acudir la familia, e incluso realizando investigaciones directas, en colaboración con la policía local, sobre el entorno social y familiar en que se integran los menores.

Completada esta fase inicial de instrucción del expediente social, es cuando se suele citar a la familia directa del menor para realizar entrevistas personales e incluso se producen desplazamientos para visitar in situ el domicilio en que residen los menores, a fin de comprobar su estado y la dinámica familiar.

Con todos estos datos, de detectarse carencias en la familia que inciden negativamente en los menores, se consensúa con ésta una serie de pautas de mejora y se advierte del seguimiento que se va a efectuar de su evolución, al tiempo que se facilitan a la familia las ayudas económicas o de otro tipo que pudiera aportar directamente la corporación local, y también se les ayuda a solicitar aquellas otras a las que pudieran tener acceso, proporcionadas por otras administraciones.

De todas estas actuaciones, relacionadas con menores, realizadas por los servicios sociales comunitarios existentes en los distintos municipios de Andalucía, recibimos quejas que en unos casos aluden a la falta de efectividad de sus actuaciones bien en la prevención del absentismo escolar (queja 18/6791 y queja 18/3640); en otros casos se censura la tibia intervención que a juicio del denunciante realizan los servicios sociales con el menor o menores (queja 18/2601, queja 18/2129, queja 18/4255 y queja 18/5804); o incluso se alude al retraso con que se le asigna una cita en los servicios sociales en la que se pretende denunciar la situación de riesgo de un menor (queja 18/0714).

En la mayoría de estas quejas la información aportada por la administración nos permite descartar irregularidades en su actuación, estando ésta condicionada por las dificultades inherentes a la obtención de información sensible sobre la dinámica familiar, así como en relación a la carencia de recursos con que atender la alta demanda de prestaciones sociales o la falta de colaboración de la familia en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

***Los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) son el principal instrumento de intervención con familias en situación de riesgo***

Los Equipos de Tratamiento Familiar (ETF) son el principal instrumento de intervención de las corporaciones locales con familias en situación de riesgo. Se trata de un servicio social especializado cuya intervención resulta clave para ayudar a solventar carencias familiares, evitando con ello actuaciones en protección de los derechos de los menores que impliquen la separación de éstos de su entorno social y familiar.

Cuando una familia es derivada a un equipo de tratamiento familiar ya está documentada la situación de riesgo por la que atraviesa, estando identificadas las carencias susceptibles de mejorar o reconducir, y en esos momentos es cuando el equipo ha de elaborar un programa de intervención que contemple las diferentes actuaciones y prestaciones de las que se haya de beneficiar la familia, siendo necesario el previo compromiso de ésta para someterse a dicha intervención y para alcanzar los objetivos programados.

Las reclamaciones de las familias pueden venir referidas bien al excesivo celo de los profesionales por supervisar su evolución, por la escasez o ineficacia de las ayudas que reciben, o bien por diferir de la valoración que se realiza de su situación.

A título de ejemplo citaremos la queja en la que el interesado se mostraba absolutamente disconforme con la actuación desarrollada por el ETF que venía interviniendo con su ex esposa y sus hijos, relatando que los informes que remitió al juzgado, eran favorables a su ex esposa y que condicionaron su decisión sobre el régimen de guarda y custodia. Su expectativa al presentar queja al Defensor era que desde esta institución se corrigiese la valoración realizada por los profesionales del Punto de Encuentro Familiar e incluso la asunción de esta valoración por parte del órgano judicial, circunstancia ésta que excede las competencias de esta institución (queja 17/4600).

En otro caso la interesada se lamentaba por el trato recibido por parte de uno de los ETF de Sevilla. Nos decía que habían tenido con ella un trato descortés y amenazante, y que en su opinión se aparta de la praxis profesional que sería exigible a los profesionales que lo integran.

Esta queja es fiel reflejo de la tensión emocional inherente a la intervención de profesionales de los servicios sociales en la vida privada de las familias. Y es que en muchas ocasiones, y a pesar del tacto con el que se ha de realizar dicha labor, lo cierto es que su misión consiste precisamente en resaltar las actuaciones erróneas de la familia con los menores que la integran y advertir de las consecuencias de perseverar con dicha actitud, proponiendo a la familia posibles pautas de mejora.

Esta intervención, muy invasiva en la vida privada de las familias, no siempre es aceptada de buen grado, y por ello resulta muy complicado analizar las quejas que nos llegan en disconformidad con esta intervención, todo ello sin dejar de lado el mayor o menor acierto del concreto profesional al trasladar sus observaciones (queja 18/1897).

### 3.1.2.6.1 b) Menores en situación de dependencia

La dependencia de las niñas y niños, no guarda correspondencia con la necesidad esencial de atención y cuidados provenientes de sus padres, sustancial a toda persona de corta o escasa edad, sino que, necesariamente, implica la presencia de causas físicas, intelectuales y/o psíquicas, que limitan las posibilidades ordinarias de aquella persona menor en quien concurren, en comparación con las capacidades basadas en los patrones de personas en edad similar.

*Los menores de edad cuentan con un enfoque particularizado en el ámbito de la valoración de su situación de dependencia*

Ello explica que las personas menores de edad cuenten, específicamente, con un enfoque particularizado en el ámbito de la valoración de su situación de dependencia.

De hecho, los parámetros fijados para valorar la entidad o alcance de la situación de dependencia de las personas menores, son distintos a los criterios que conforman la escala general y así lo contempla el Real Decreto 174/2011, de 11 de febrero, por el que se aprueba el baremo de valoración de la situación de dependencia establecido por la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, que, como decimos, contiene una escala de valoración específica para los menores de tres años, así como peculiaridades aplicables a grupos de edad diferenciados, desde los tres años hasta alcanzar los dieciocho.

El reconocimiento de la situación de dependencia, -habitualmente lastrado por amplias demoras que, hasta el momento, se han consolidado como una de las notas definatorias de las deficiencias del Sistema-, no parece

ser, o al menos, no lo ha sido en lo que a nosotros concierne, uno de los problemas que hayan preocupado a los padres y/o tutores o familiares de las personas menores de edad.

Y es que, de hecho, han sido escasas las ocasiones en que durante este ejercicio se nos ha planteado la producción de demoras en la valoración de la situación de dependencia. Citaremos para ilustrar el supuesto, la queja formulada por la madre de una niña de cuatro años (queja 18/4781), en la que nos exponía que el 20 de abril de 2017 había solicitado el reconocimiento de la situación de dependencia de su hija, que ya ostentaba un grado de discapacidad del 42% y que más de un año después, no había obtenido resolución, a pesar de que en el mes de febrero de 2018 la menor había sido valorada por la enfermera de su centro de salud.

La importancia de la demora, que, por lo demás, nos es conocida en líneas generales, nos hizo solicitar informe a la Delegación Territorial en Sevilla de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, que finalmente satisfizo la pretensión, indicando que a la afectada le había sido reconocida una situación de gran dependencia por resolución de 11 de septiembre de 2018, habiéndose notificado a los servicios sociales para la elaboración subsiguiente del programa individualizado de atención (PIA), es decir, para la propuesta del recurso adecuado a tal situación, conforme a sus circunstancias.

Precisamente la propuesta de recurso a las personas menores en situación de dependencia y la conclusión del procedimiento mediante la aprobación del servicio o prestación oportuno, es la causa que revela el mayor porcentaje de comparecencias ante esta Institución.

El Plan individualizado de atención (PIA), que es en definitiva el instrumento para hacer efectivo el derecho de las personas en situación de dependencia, por la lógica vía de traducir en beneficio la

***El PIA es una fuente relevante de disconformidades que puede acentuar una desfavorable situación socioeconómica del núcleo familiar del menor dependiente***

situación (grado) resultante de la valoración, es una fuente relevante de disconformidades, que en ocasiones viene acentuada por una desfavorable situación socioeconómica del núcleo familiar de la niña o niño dependiente.

Por ejemplificar esta problemática con un supuesto que entronque con la explicada en el caso antecedente, nos referiremos a una madre que nos trasladó la demora en la resolución del expediente de dependencia de su hijo, también de cuatro años, como la niña anterior, y con una discapacidad reconocida del 34%, para explicarnos que el 25 de agosto de 2017 solicitó el reconocimiento de la situación de dependencia y hasta un año más tarde (en julio de 2018), no obtuvo la resolución que calificaba su situación como de dependencia severa o grado II. Por lo que, en buena lógica, temía que igual retraso se produjera en el procedimiento que la administración inicia de oficio, para la asignación de recurso del Sistema (queja 18/5155).

La certeza de la situación planteada nos llevó a requerir a la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales correspondiente a la provincia de la afectada, obteniendo una respuesta que, hay que decir, constituye un posicionamiento tipo respecto de esta problemática, a saber: señalar el recurso propuesto por los servicios sociales en el PIA (que tratándose de menores de edad suele ser el de prestación económica para cuidados en el entorno familiar), y añadir que la propuesta se resolverá atendiendo al principio del artículo 71.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, siguiendo el orden de antigüedad de la solicitud de reconocimiento de la dependencia.

Esta respuesta, en definitiva, nos ha conducido en otras ocasiones a emitir **recomendación** con la finalidad de instar la aprobación del PIA y la observancia del plazo legal para resolver el expediente, que es el de tres meses, reflexionando sobre el hecho de que el principio del artículo 71.2 de la Ley 39/2015 (es decir, la obligación legal de resolver los expedientes por su orden), no es incompatible con la también obligación administrativa de resolverlos en plazo.



Un caso con peculiaridades dignas de mención, fue el que nos trasladó un grupo de padres y madres de municipios de la Sierra Norte de Sevilla preocupados por los recursos que el Sistema de la Dependencia puede ofrecer a sus hijos e hijas con discapacidad, una vez superada la etapa de escolarización obligatoria al alcanzar los 21 años de edad.

Traemos a colación esta reivindicación colectiva, en la medida en que el origen de la deficiencia que plantea se produce cuando los hijos e hijas aún son menores de edad, surgiendo nuevos obstáculos cuando cierran su etapa escolar.

Para ser más precisos, aclararemos que las personas que promovían la queja destacaban que la específica ubicación geográfica de las localidades en que residen, todas ellas enclavadas en la Sierra Norte de Sevilla (Guadalcanal, Cazalla de la Sierra y Alanís), y, en suma, municipios todos ellos limítrofes con la provincia de Badajoz, se encuentran más próximos geográficamente a ayuntamientos más grandes y con más servicios de la Comunidad Autónoma de Extremadura, como es el caso de Llerena.

Ello se traducía en la práctica en una mayor facilidad para desplazarse a la mentada localidad extremeña, que para acudir a diario a servicios o centros equivalentes de nuestra Comunidad. De hecho, los promotores de la queja ya nos ofrecían en su escrito un dato revelador: los jóvenes con discapacidad de Guadalcanal acuden a un centro, en la localidad de Llerena (Badajoz), distante en 24 km., al ser el que les permite desarrollar actividades, educativas, formativas y ocupacionales sin perder el contacto diario con sus familiares, amigos, vecinos y costumbres.

No pueden hacerlo en ningún centro de la provincia de Sevilla, al no existir ninguno en el entorno y estar muy distantes los de poblaciones más importantes.

Por la misma razón, se preguntaban en qué situación quedarían sus hijos, cuando alcanzada la edad de 21 años y terminado el ciclo de escolarización obligatoria, procediera acceder a un recurso o centro del Sistema de la Dependencia, sin que hubiera ninguno con cercanía.

Y así, aclaraban que el centro de día en Andalucía más cercano a los municipios de la Sierra Norte (que carecen de este servicio), se encuentra a más de 100 km de distancia, por lo que la tesitura se traduciría en que los dependientes aceptaran asistir a este centro de carácter residencial, perdiendo su arraigo familiar diario, o renunciaran a la potenciación y avance de sus capacidades y habilidades y quedarán condenados al deterioro que sigue a la carencia de estímulos adecuados.

Aunque alguno de los afectados no había llegado a esta coyuntura, otros ya la sufrían y permanecían en sus casas sin recibir recurso alguno. En las reuniones que habían mantenido con los responsables públicos pertinentes, se les había informado de que la Junta de Andalucía no puede transferir los fondos destinados a la Ley de Dependencia a otra Comunidad Autónoma.

La Agencia de Servicios Sociales y Dependencia de Andalucía, requerida al efecto, manifestó que, ciertamente, existen situaciones y necesidades concretas de personas en situación de dependencia, precisadas de la necesaria cooperación y colaboración entre los organismos competentes de distintas Comunidades Autónomas y que, precisamente por ello, conscientes de la problemática planteada por las personas afectadas, habían mantenido una reunión con las familias en la voluntad de dar una solución a la cuestión suscitada.

En consecuencia, convenía la administración en que es necesario adoptar las medidas oportunas para dar cobertura a las personas que residen en una ubicación geográfica que dificulta la provisión de recursos que ofrece en la actualidad nuestra Comunidad Autónoma. Por lo que dicha Agencia había solicitado a la Dirección Gerencia del Servicio Extremeño de Promoción de la Autonomía y Atención a la Dependencia, colaboración con sus recursos educativos a favor de las personas en situación de dependencia que aún no habían alcanzado los 21 años, así como, el acceso a centros de estancia diurna adecuados a sus características, para los que hubieran superado tal edad.

Adoptada la iniciativa, nos interesamos nuevamente por los frutos que pudiera haber arrojado, ampliando la Agencia de Dependencia su

información inicial, para concluir que el mentado Servicio Extremeño había objetado la dificultad de suscribir convenio entre ambas comunidades autónomas, siendo para ello necesario el correspondiente informe jurídico.

Este trámite, en palabras de la Agencia, obstaba a la suscripción inmediata del convenio de colaboración entre ambas comunidades, por lo que había conducido a estimar preferible realizar las obras pertinentes en la antigua residencia de ancianos de uno de los municipios de la Sierra Norte, previo acuerdo con la Diputación Provincial de Sevilla, para crear un centro de día con terapia ocupacional. Sin perjuicio del compromiso que decía asumir la Agencia de Dependencia, en cuanto al convenio pendiente de suscribir con nuestros vecinos extremeños (queja 18/0959).

Por otro lado, las personas menores de edad cuyos padres-tutores demandan el reconocimiento de su situación de discapacidad, tropiezan en ocasiones, con los mismos obstáculos que los que atañen a las mayores.

No en vano, la situación de los Centros de Valoración y Orientación en nuestra Comunidad Autónoma (especialmente en algunas de sus provincias), viene revelando **necesidades de reorganización y de incremento de personal desde hace ya algunos años**, que han intentado abordarse, siquiera sea de forma parcial, a través de medidas y planes administrativos, como el placebo, pero que, en todo caso, no han supuesto una mejora significativa.

*La situación de algunos Centros de Valoración y Orientación revela las necesidades de reorganización y de incremento de personal*

En este sentido, remitimos a las consideraciones realizadas como resultado de la queja de oficio tramitada al respecto por el Defensor del Pueblo Andaluz ([queja 16/6978](#)) e igualmente desgranada en el subcapítulo 3º del Informe Anual de 2018 de dicha Institución.

No podemos por ello sino reproducir una simple relación de circunstancias que provocan la disconformidad de quienes tienen

bajo su amparo a personas menores de edad afectadas por alguna discapacidad relevante. Y así, alusivas a la calificación del porcentaje de tal discapacidad, disconformidades sobre el tiempo para la valoración y el dictado de resolución o la denegación de la movilidad reducida, así como, en su caso, la demora en la expedición de la tarjeta acreditativa de la misma.

Respecto a los retrasos procedimentales es interesante exponer el relato de una madre que compareció para denunciar que desde el 22 de marzo de 2018 se encontraba en trámite la revisión del grado de discapacidad de su hijo y que le urgía la rápida tramitación del expediente para que se mantuviera el título de familia numerosa de categoría especial al tener otros dos hijos más (uno de ellos también discapacitado), que igualmente el retraso afectada a la pensión por hijo a cargo que percibía, a la campaña de la renta y a las distintas bonificaciones que venía percibiendo.

Aclaraba que en la última revisión de oficio de la discapacidad de su hijo, pasó de un 56% que anteriormente ostentaba a un 0%, al no haber podido tener a tiempo la documentación justificativa y que acreditaba el retraso madurativo que tiene reconocido desde los 4/6 meses tras parto múltiple y que su hijo afectado tiene a su vez reconocido un Grado II de Dependencia.

Fue necesario emitir **recomendación** para instar a la Delegación Territorial correspondiente, de la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a resolver el expediente, que ya estaba fuera de plazo, obteniendo la aceptación de este pronunciamiento y la asignación del grado de discapacidad por resolución dictada el mes de octubre de 2018 ([queja 18/3016](#)).

### 3.1.2.6.1 c) Menores en riesgo de exclusión social

La Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, aprobada mediante Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, regula la prestación económica orientada a la erradicación de la marginación y la desigualdad y a la lucha contra la exclusión social que deberá incorporar un itinerario a través de un Plan de inclusión sociolaboral, en los términos establecidos en los

artículos 42.1 y 42.2.g) de la Ley 9/2016, de 27 de diciembre, de Servicios Sociales de Andalucía.

Al margen de los supuestos en que acuden a la Institución personas que demandan obtener de los servicios sociales, prestaciones de diversa índole, que les permitan paliar circunstancias familiares de verdadera necesidad, haciendo valer que entre sus miembros se cuentan personas menores de edad, hemos de aludir a la mencionada Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía, en vigor desde el día 1 de enero de 2018.

En relación con las personas menores de edad, la normativa referida, que regula la citada **Renta como una prestación garantizada del Sistema Público de Servicios Sociales de Andalucía**, ha introducido una importante innovación por lo que a la titularidad del derecho se refiere, al haber contemplado por vez primera la situación de especial vulnerabilidad de las personas menores de edad.

Y así, el Decreto-ley 3/2017, cuya regla general es la de atribución de la titularidad del derecho a las personas comprendidas en el rango de edad que va desde los 25 a los 64 años (artículo 3.3.b), ha establecido excepciones, directa o indirectamente llamadas a tomar en consideración la situación especial del tramo vital de las personas menores. También en este ámbito, en línea con las precisiones apuntadas al comenzar este relato, el derecho se modula en atención a específicos destinatarios.

De este modo, el Decreto-ley 3/2017 otorga la titularidad de la Renta Mínima a las personas emancipadas que, con 16 ó 17 años de edad, tengan menores o personas con discapacidad a cargo, o hayan sido víctimas de violencia de género acreditada o se encuentren en situación de urgencia o emergencia social del modo definido por los apartados 5 y 6 del artículo 4 del Decreto-ley (artículo 3.2.c); y hace especial hincapié en el apoyo a unidades familiares cuando existan en las mismas personas menores, atribuyendo entonces la titularidad del derecho a quienes se encuentren entre los 18 y los 24 años edad y tengan a su cargo a menores o personas con discapacidad (artículo 3.2.b).1º), especificando, además, que “para mayor protección de los derechos de la infancia, igualmente podrán ser personas titulares de la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía las personas de 65 o más

años que acrediten debidamente tener a su cargo a personas menores de edad y no existe otra persona integrante de la unidad familiar que reúna los requisitos para ser solicitante” (artículo 3.2.d).

También la cuantía de la Renta Mínima aparece incrementada en atención a la existencia de al menos tres personas menores en unidades familiares compuestas por al menos seis personas (artículo 11.2). Y el calendario de aplicación de su Disposición transitoria segunda, permite solicitar la ampliación por períodos de seis meses sucesivos, a partir de 2019, para las unidades familiares con menores a cargo, persistiendo las circunstancias previas y manteniendo los requisitos que posibilitaron su concesión previa.

Ahora bien, cuestión muy diferente se revela cuando descendemos a la realidad de la tramitación del procedimiento, y, con mayor precisión, al plazo para su resolución, -que el Decreto-ley fija en dos meses, cuyo cómputo tiene como días a quo el primer día “del mes siguiente a la fecha de entrada de la solicitud en el órgano competente para resolver” (artículo 32.2)-, cuyas reglas, por razones lógicas, son comunes.

*Las demoras en resolver las solicitudes de la nueva Renta Mínima de Inserción Social alcanzan también a las personas menores emancipadas que pueden solicitarla*

Ocurre, por tanto, que en el ejercicio 2018 se ha alcanzado el máximo histórico de quejas dirigidas a esta Institución, desde que en el año 1991 se implantara el primero de estos Programas de integración social en nuestra Comunidad Autónoma. De tal modo que todas las deficiencias que sacuden a la nueva Renta Mínima de Inserción Social, en especial, el importante incumplimiento del deber de resolver en plazo la solicitud, alcanzan también a las personas menores emancipadas que pueden solicitarla y a las que se integran en unidades familiares peticionarias.

A efectos de mejor comprensión, nos parece oportuno traer a colación, por todas, la queja en que la compareciente refería haber solicitado la renta mínima el 26 de febrero de 2018, sin que el 24 de octubre siguiente

hubiera sido resuelta. Incluso destacaba que había acudido al órgano competente de la Junta de Andalucía, donde le dijeron que la solicitud aún no había sido mirada, ya que iban alternando las solicitudes según la necesidad de la familia. La interesada explicaba su necesidad, al estar separada, no tener trabajo y vivir sola con tres menores. Añadía que los servicios sociales de su localidad no le prestaban ayuda y que, para colmo, el asistente social que le correspondía estaba primero de vacaciones y tiempo después de baja médica, además de no disponer de dinero para facilitar las ayudas (queja 18/6411).

Afortunadamente en este caso, previa nuestra indagación, la Administración dictó resolución estimatoria en el mes de diciembre de 2018, pero no podemos ocultar que son bastante más cuantiosos los expedientes que permanecen inconclusos.

En el ámbito de los servicios de interés general y referido concretamente al servicio de suministro eléctrico, debemos destacar durante 2018 las diversas **quejas recibidas en las que se planteaba la difícil situación en que quedaban las familias afectadas por una interrupción en el suministro eléctrico cuando hay menores de edad en la vivienda.**

Con frecuencia el corte de suministro viene precedido de impagos por parte del consumidor, ya sea por dificultades económicas para asumir el coste de las facturas ordinarias o, más frecuentemente, por el impago de las facturas extraordinarias giradas por las empresas como resultado de un expediente de fraude abierto tras comprobar la existencia de algún tipo de enganche ilegal o manipulación fraudulenta del aparato de medida. Se trata habitualmente de facturas por importes muy elevados que dan lugar al corte de suministro en caso de no ser atendidas en los plazos fijados. Tal fue el caso planteado en la queja 18/0315, queja 18/1016, queja 18/2383 y queja 18/2631.

***Las quejas ponen de relieve la difícil situación de las familias por la interrupción del suministro eléctrico por impago cuando hay menores de edad en la vivienda***

En ocasiones la queja nos llega cuando aún no se ha producido el corte de suministro pero ya se ha recibido el aviso de corte por impago. En la mayoría de casos los promotores de las quejas exponen la negativa de la empresa a aceptar el fraccionamiento de la deuda y la falta de ayuda por parte de los servicios sociales para afrontar el pago de lo debido. Tal fue el caso de la queja 18/3334 y la queja 18/5205.

Especialmente reseñable nos parece el asunto planteado en la queja 18/2150, cuya promotora planteaba la dificultad de su unidad familiar para hacer frente al pago de unas facturas cuyo elevado importe se debía, en buena medida, al incremento del consumo por la necesidad de tener permanentemente conectada una máquina que garantizaba la supervivencia de su hijo, un menor ventilodependiente. La familia demandaba una rebaja en el importe de las facturas o algún tipo de ayuda para afrontar su coste.

Ciertamente, la normativa eléctrica no contempla rebajas en las facturas por circunstancias personales que no sean encuadrables en alguno de los supuestos regulados en la normativa del bono social eléctrico. Únicamente está previsto que el suministro no pueda ser objeto de corte en caso de impago por tratarse de un suministro esencial ya que de él depende el funcionamiento de la máquina que posibilita la supervivencia del menor.

Por ello, la única opción de la familia era acudir en solicitud de ayuda a los servicios sociales si se veían imposibilitados de afrontar el elevado coste de las facturas.

**La situación de necesidad en la que viven muchas familias con hijos menores a cargo les dificulta -cuando no les imposibilita- hacer frente al pago de las facturas de los suministros básicos como son la electricidad o el agua.**

En relación con el suministro de agua han sido muchas las quejas recibidas denunciando los problemas que afrontaba una familia con menores a cargo cuando, por alguna razón, se veían privados de este suministro tan esencial. En esta situación se encontraban las personas promotoras de la



queja 18/0772, la queja 18/1924, la [queja 18/3336](#), queja 18/3460, queja 18/4248, queja 18/5503, queja 18/5604 y la queja 18/6166.

Desataca el caso planteado por una madre que relataba las penurias que estaba pasando como consecuencia de un corte de suministro al tener a su cargo a una menor de corta edad a la que se veía obligada a llevar a un establecimiento de hostelería próximo para que pudiera asearse antes de ir al colegio.

En el trasfondo de esta queja se encontraba la imposibilidad de la interesada de acreditar el derecho de disponibilidad de la vivienda, lo que nos llevó a formular una **Resolución** a la administración actuante y a la empresa suministradora. Resolución que, lamentablemente, no ha sido aceptada por las mismas ([queja 18/0210](#)).

También es digno de ser reseñado el caso planteado por un pensionista con escasos ingresos que tenía acogidos en su domicilio a sus nietos menores de edad, habiendo recibido un aviso de corte de suministro al no poder hacer frente a una factura de elevada cuantía como consecuencia de una avería en la instalación de agua que discurría por su vivienda. Finalmente el interesado consiguió una reducción de la factura y un fraccionamiento de la deuda que posibilitaron una plan de pago adaptado a sus circunstancias (queja 18/1191).

*Proponemos  
que en el futuro  
reglamento de  
ciclo integral del  
agua se prohíban  
los cortes de  
suministro cuando  
afecten a personas  
vulnerables*

La reiteración de este tipo de circunstancias en relación con el suministro de agua nos lleva a plantearnos **la conveniencia de proponer la inclusión en el futuro reglamento de ciclo integral del agua de uso urbano de una norma que prohíba los cortes de suministro cuando los mismos afecten a personas en situación de especial vulnerabilidad** o que permita, cuando menos, someter los mismos a unos plazos más prolongados desde el aviso de corte que posibilite poner en marcha medidas para paliar las consecuencias de dicho corte.

A tal fin, podría resultar oportuno elaborar un protocolo especial de actuación similar al establecido en relación al suministro eléctrico que posibilite la intervención de los servicios sociales, tanto para, acreditar las situaciones de vulnerabilidad, como para adoptar medidas que eviten que se haga efectivo el corte de suministro.

### 3.1.2.6.1 d) Menores migrantes

La llegada continuada de menores extranjeros no acompañados a la comunidad autónoma de Andalucía es un fenómeno que se está agravando hasta el punto de ser un acontecimiento difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de estos menores.

Siguiendo la tendencia iniciada en 2016, el presente ejercicio se ha caracterizado por un elevado crecimiento de la llegada a las costas andaluzas de niños y niñas procedentes de otros países, mayoritariamente de Marruecos, sin referentes familiares.

Los datos de que disponemos señalan que en el año de 2016 el Sistema de protección atendía a 815 niños y niñas, elevándose a 1.302 en el ejercicio siguiente. Estas cifras se han visto incrementadas exponencialmente, de modo que a fecha 31 de diciembre de 2018 estaban siendo tutelados por el Sistema de protección un total de 3.488 menores.

***La llegada continuada de menores no acompañados a Andalucía es un fenómeno difícil de abordar con las suficientes garantías de los derechos de aquellos***

El sustancial crecimiento de la llegada de niños migrantes ha conllevado por parte de la Entidad pública andaluza un esfuerzo muy importante de creación de nuevas plazas en centros residenciales y, conforme a las mencionadas previsiones, parece evidente que será necesario continuar creando nuevos recursos para atender a este colectivo especialmente vulnerable.

La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores ha generado no pocas distorsiones

que han incidido negativamente en la calidad de la atención a los chicos y chicas, generando un importante número de quejas, de forma más significativas formuladas por organizaciones sin ánimo de lucro.

El carácter urgente con el que se deben crear los recursos, la sobreocupación de los centros nuevos y de los ya existentes, el sentimiento de provisionalidad en su situación y la ausencia de unas expectativas claras y definidas de futuro de los menores han generado estrés en todos los agentes que intervienen en este delicado e importante servicio de menores.

Sería injusto no reconocer el destacado trabajo que está realizando la Entidad pública para atender de la mejor manera posible a todos los menores que están llegando sin referentes familiares a las costas andaluzas. Son muchos también los recursos públicos destinados a esta finalidad. Es cierto que todo menor que llega a nuestras costas es atendido, recibe alimentación, dispone de un techo en el que vivir, y tiene sus necesidades básicas cubiertas.

Pero, por desgracia, y derivada de la propia coyuntura de la situación, lo cierto es que existen problemas en el funcionamiento de los centros de protección, se producen importantes disfunciones en la formalización de las tutelas y gestiones para la regularización de su situación legal y, sobre todo, no existe un acompañamiento de estos chicos una vez que alcanzan la mayoría de edad. Un problema este último preocupante, pues no olvidemos que la edad media de los menores que están llegando en los últimos meses está entre los 16 y 17 años de edad, por lo que se encuentran próximos a cumplir la mayoría de edad y, por ello, obligados a abandonar el sistema de protección.

En numerosas ocasiones esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades

*La urgencia con la que se han debido crear nuevos recursos para la atención de estos menores ha generado distorsiones que han incidido negativamente en la calidad de su atención*

autónomas en la gestión de la llegada de menores extranjeros porque es una cuestión de interés nacional y europeo. Ello exige unas políticas desde los distintos ámbitos orientadas a ordenar y regular los flujos migratorios de menores, partiendo para ello de los principios de racionalidad y eficacia administrativa, equidistribución de cargas y recursos entre todas las administraciones implicadas, sin olvidar por supuesto los principios de solidaridad y lealtad institucional.

***Esta Defensoría se ha pronunciado acerca de la corresponsabilidad de Europa, del Estado y del resto de comunidades autónomas en la gestión de la llegada de menores inmigrantes***

Este fenómeno es una cuestión que compete también a la Unión Europea y al Estado español, no es sólo un problema de nuestra comunidad autónoma. Son estos entes quienes de forma coordinada han de articular los medios, mecanismos e instrumentos para abordar el asunto con las debidas garantías, teniendo siempre presente que cuestiones organizativas o económicas nunca pueden prevalecer frente al interés superior de unos adolescentes que llegan a nuestro país en una situación de especial vulnerabilidad.

Debemos tener en cuenta también el protagonismo de las corporaciones locales para dar respuesta a este fenómeno, conforme a sus competencias en materia de servicios sociales, los cuales deben ponerse a disposición de cualquier plan de contingencia que se elabore para atender a los menores.

Acorde con este planteamiento, la institución, en su condición de **Defensor del Menor**, se ha dirigido al resto de los defensores autonómicos y al Defensor del Pueblo del Estado haciéndoles partícipes de su preocupación por la atención que se viene prestando a los menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Al mismo tiempo les ha solicitado su colaboración para promover un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas que permita avanzar en el estudio de medidas que faciliten un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores extranjeros no acompañados. La presión asistencial

no debe recaer exclusivamente en aquellos territorios que son puerta de entrada a España, como acontece en el caso de Andalucía o, destino prioritario de los menores, como acontece con Cataluña o País Vasco.

Queremos concluir estas argumentaciones señalando que la especificidad de la vulnerabilidad de estos chicos y chicas y las peculiaridades en su atención derivadas de sus proyectos migratorios debe llamarnos a la reflexión sobre la idoneidad del actual Sistema de protección y de los protocolos de intervención para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados.

A continuación relatamos algunas de las quejas tramitadas en relación con este colectivo. No obstante, hemos de señalar que, además de la tramitación de las quejas, han sido muchas otras las actuaciones realizadas por la Institución en defensa de los menores migrantes no acompañados. Se han organizado jornadas, se han visitado distintos recursos de emergencia habilitados para la atención inmediata de este colectivo, se han mantenido reuniones con representantes de la Fiscalía, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de Instituciones dedicadas a la ayuda humanitaria, de los Servicios de Protección de Menores de Andalucía; e, incluso, se han mantenido encuentros con los menores residentes en los recursos.

La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad para los menores extranjeros ha continuado generando quejas desde distintos sectores (quejas 18/0035, 18/1107, 18/1254, 18/1310, 18/3134 y 18/3971).

Hemos de tener en cuenta que la determinación de la edad es un asunto sumamente trascendente para la vida de las personas

***Estamos promoviendo un encuentro entre la Administración del Estado y las distintas comunidades autónomas para hacer posible un reparto solidario, ordenado y equitativo de menores migrantes***

extranjeras ya que con estas pruebas se está decidiendo si los poderes públicos deben prestarles las atenciones y cuidados a las que tienen derecho como menores de edad o, por el contrario, han de ser tratadas como personas adultas extranjeras que se encuentran irregularmente en nuestro país.

Sin perjuicio de puntuales actuaciones realizadas en los distintos expedientes de quejas, la Defensoría ha liderado un grupo de trabajo para elaborar un protocolo a nivel andaluz que mejore los procesos actuales de determinación de la edad y que recoja las medidas de coordinación entre las diferentes administraciones e instituciones con competencia en la materia.

El señalado grupo está compuesto por representantes de las Fiscalías de Menores y Extranjería, de las entonces Consejerías de Igualdad y Políticas Sociales, de Justicia e Interior, del Sistema sanitario público, del Instituto de Medicina Legal, y de la propia Defensoría.

En el ámbito de este proyecto se han celebrado dos encuentros para elaborar un Protocolo territorial de Menores extranjeros no acompañados en Andalucía, atendiendo a las indicaciones contenidas

en el Protocolo Marco de 2014. El futuro documento que se elabore, fruto del consenso, deberá contener referencias a los centros habilitados para la práctica de las pruebas, los profesionales que valorarán las mismas, el tiempo de realización de las pruebas, requisitos de los informes elaborados por los facultativos, mecanismos de coordinación entre los agentes implicados, así como los recursos que habrán de estar a disposición de los presuntos menores hasta tanto se obtengan los resultados de las pruebas, teniendo presente que estos dispositivos han de formar parte inexcusablemente del Sistema de protección de menores.

***Debemos reflexionar sobre la idoneidad del actual Sistema de protección para dar una respuesta adecuada a las necesidades específicas y singulares de los menores extranjeros no acompañados***

Sobre este asunto, la Fiscalía de Huelva ha elaborado un protocolo propio que está siendo utilizado como instrumento de buena práctica para su implementación en otras provincias, si bien se ha de contar con las peculiaridades de algunas de ellas que derivan del elevado número de menores que entran por sus costas y, por consiguiente, de la ingente cantidad de pruebas de determinación de la edad que se practican, como es el caso de las provincias de Cádiz, Granada y Almería.

Mientras tanto el documento señalado vea la luz, se ha de constatar el avance respecto de las pruebas practicadas en los hospitales del sistema sanitario público andaluz: 31 hospitales han adoptado las medidas recogidas en el protocolo de Huelva, incluyendo información a todos los técnicos que puedan atender a un menor extranjero no acompañado. Y por lo que respecta a las pruebas que se practican a los chicos para la determinación de la edad, en los hospitales señalados, además de la radiografía del carpo, se realiza también una ortopantomografía, conforme a las recomendaciones sobre métodos de estimación forense de la edad de los menores extranjeros no acompañados recogidas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España elaborado en el año 2010.

*La fiabilidad y rigurosidad de las pruebas de determinación de la edad ha continuado generando quejas desde distintos sectores*

Como hemos señalado, la **urgencia con la que han debido crearse muchas plazas y la saturación de los centros de protección, tanto los de nueva creación como los ya existentes, han generado disfunciones en su funcionamiento** que han sido denunciadas ante la defensoría (quejas 18/0135, 18/0397, 18/4228, 18/4489, 18/5061, 18/5133, 18/5246, 18/5406, 18/5534, 18/6062, y 18/6753).

En otras ocasiones, la investigación se ha iniciado de oficio al tener conocimiento, generalmente a través de los medios de comunicación social, de las incidencias y problemas que se pudieran estar produciendo en los centros de emergencia habilitados por la administración (queja 18/0755 y queja 18/6156).

En este contexto recibimos quejas de profesionales, representantes sindicales y entidades sociales alertando sobre las condiciones en que se desempeñaba la labor socio-educativa inherente a las obligaciones que asume la administración pública como Ente Público que ha de atender a dichos menores desamparados y carentes de protección.

Para dar trámite a algunas de estas reclamaciones, en función de las disponibilidades de esta Institución, hemos venido realizando visitas de inspección a los recursos residenciales habilitados en algunas provincias de Andalucía. Unas visitas en las que hemos tenido la oportunidad de reunirnos con las personas responsables del recurso, con el personal que presta sus servicios en el mismo y, también, con los menores que en aquellos momentos se encontraban en el centro.

Tal es el caso del centro de protección de menores “El Cobre” ubicado en el municipio de Algeciras (Cádiz). El análisis in situ de la atención que recibían los menores, así como el estado de las instalaciones del recurso, nos llevó a dirigir una resolución a la entonces Dirección General de Infancia y Familias para que se elabore un plan de adaptación de las instalaciones donde se ubica el centro, con la previsión presupuestaria de las correspondientes inversiones, aprovechando de forma eficiente y eficaz el inmueble en que se ubica para la finalidad que determine la administración, previo estudio de las necesidades que ha de satisfacer. Y entre tanto se encuentra solución definitiva a dicho inmueble, demandamos que se adopte una solución provisional para atender satisfactoriamente a los menores allí internados, bien mediante la reforma urgente de las instalaciones y solución de carencias y dotaciones más necesarias, bien arbitrando otras medidas que satisfagan de forma óptima las necesidades de los menores en acogimiento residencial.

También demandamos para el centro “El Cobre” que mientras que el mismo siga ejecutando un programa de atención residencial específico para menores inmigrantes no acompañados, debe contar de forma continuada con personal con conocimientos del idioma árabe y francés, para de este modo poder relacionarse de forma natural con los menores, facilitar su formación y transmitirles adecuadamente pautas educativas.



En respuesta a nuestras recomendaciones se ha informado por la mencionada Dirección General que, a comienzos de 2019, se procederá al traslado provisional del servicio prestado en el centro a otras dependencias que se establecerán en un inmueble arrendado a fin de poder acometer una reforma integral del centro para que en un futuro cercano este pueda seguir dedicado a la atención de menores.

En cuanto a la presencia de intérprete de árabe y francés en el centro, se informa de la disposición de un mediador intercultural con conocimientos de idioma árabe y francés que acude al centro dos veces en semana, si bien se va a incrementar los servicios, de modo que se dispondrá de dos nuevos mediadores interculturales, lo que permitirá duplicar los días en que los mismos pueden acudir a los distintos centros de la provincia (queja 17/6668 y [queja 18/0737](#)).

El centro de protección de menores “La Concepción” ubicado en la Línea de la Concepción (Cádiz) ha sido objeto asimismo de una inspección por parte del personal de la Institución.

Se trata de un centro de titularidad y gestión completamente pública, dotado de personal funcionario o laboral conforme a las previsiones establecidas en la relación de puestos de trabajo y plantilla presupuestaria. El centro está habilitado para la atención residencial de 24 menores inmigrantes de sexo masculino.

En el momento de la visita el centro estaba ocupado por 30 chicos, soportando por tanto una ocupación que excedía las plazas habilitadas. Tras recabar documentación sobre la estancia de menores en el centro pudimos comprobar que la sobreocupación estaba pasando de ser un problema coyuntural a una deficiencia estructural por inadecuación del diseño del centro a la demanda asistencial existente. El punto más alto de la ocupación se produjo en los meses de verano cuando se llegó a atender a 95 menores, cuadruplicando la capacidad del centro.

A lo expuesto se une que el recurso se concibió para ejecutar un programa residencial básico, con el diseño de sus instalaciones, plantilla y proyecto educativo para dar respuesta a dicha finalidad, pero con el paso del tiempo

y ante la demanda asistencial derivada del creciente flujo migratorio se ha reconvertido en centro para acogida inmediata de menores inmigrantes.

La sobreocupación del centro ha sido una constante, en algunos casos puntuales llegando al hacinamiento, lo que ha determinado que el personal desempeñe su labor totalmente desbordado, atendiendo entre el doble y cuatro veces la capacidad del centro. Se produce una situación de estrés laboral y tensión constante como consecuencia de la necesidad de atender situaciones perentorias sin mayor dilación, con episodios de violencia entre internos y constantes idas y venidas de los menores, con abandonos incontrolados del centro.

Uno de los puntos débiles también de la atención dispensada a los menores es el relativo a la disponibilidad de personal con conocimiento de su idioma y cultura. Es así que el centro dispone de un mediador intercultural que es remitido por la Delegación Territorial de Igualdad y Políticas Sociales de Cádiz, pero sólo acude dos días a la semana y durante tres horas. Para un centro de acogida inmediata dedicado en exclusiva a menores inmigrantes procedentes en su mayoría de Marruecos es fundamental disponer de un mediador intercultural permanente a tiempo completo en el centro ya que resulta indispensable conocer el idioma, costumbres y cultura del menor para realizar un tarea educativa básica y obtener los datos mínimos de su perfil personal, familiar y proyecto migratorio.

Como conclusiones de dicha visita de inspección, y conocedores de algunas iniciativas que ya se habían emprendido, entendemos necesarias algunas soluciones parciales (ampliación de determinadas zonas, flexibilización del número de plazas e incremento de la plantilla) que vendrían a paliar las deficiencias más graves del centro, todo ello a la espera de soluciones estructurales más costosas para adaptar los recursos existentes a la actual realidad de los flujos migratorios (queja 17/6299).

**Respecto de los centros de emergencia hemos recibido diversas reclamaciones que cuestionaban la idoneidad de los mismos para la acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados, algunas de ellas planteadas por los propios menores. Problemas de infraestructuras,**

ausencia de actividades de ocio y tiempo libre, impedimentos para posibilitar las relaciones con sus familiares, la vestimenta, alimentación e higiene, la situación sanitaria, el régimen disciplinario y la formación, son algunas de las deficiencias más denunciadas.

Uno de los recursos de emergencia sobre el que más reclamaciones recibimos se encuentra en el municipio de Jerez de la Frontera. Tras la visita de técnicos e inspectores de la administración, se detectaron muchas de las deficiencias denunciadas, otorgándole un plazo a la entidad gestora del recurso para su subsanación, requerimiento que ha sido cumplimentado (queja 18/4489, queja 18/5406, entre otras).

**Cuestión distinta son los problemas en el ámbito educativo que afectan a los menores inmigrantes no acompañados.**

El Reglamento de Extranjería (artículo 95.2) establece para los menores extranjeros que se encuentren bajo la tutela de una institución española, que el hecho de no contar con autorización de residencia no supondrá obstáculo para el acceso del menor a aquellas actividades o programas de educación o formación que, a criterio de la entidad de protección de menores competente, redunden en su beneficio.

Como consecuencia de nuestra actividad de inspección a los centros de menores ya señalada, hemos advertido que muchos de los menores que no habían alcanzado la edad de los 16 años, han estado varios meses en los centros residenciales sin escolarizar, en una situación de vulneración de la normativa y conculcando sus derechos como personas menores de edad, sujetas a medidas de protección.

La argumentación esgrimida por las personas responsables es que la premura con la que han debido crear y poner en funcionamiento los recursos de emergencia en determinados municipios ha hecho inviable incorporar a los menores a los colegios e institutos de la zona. Esta incorporación se ha tenido que producir, en muchos casos, una vez comenzado el curso escolar, sin plazas suficientes para todos, a lo que habrá que añadir la ausencia del conocimiento del idioma español de los chicos, que frustraría un acceso al sistema educativo sin unos mínimos

conocimiento de la lengua, teniendo en cuenta que ninguno de los centros próximos contaba con aulas temporales de adaptación lingüística ([queja 18/7253](#)).

Estos problemas se suelen resolver, más tarde que pronto, con la escolarización de los menores en los centros de la zona, una gestión cuya celeridad se hace depender en gran medida del compromiso y voluntad de los equipos directivos de los centros docentes y de la administración educativa.

Pero lo más alarmante es la ausencia de programas formativos para los chicos que ya han superado la edad obligatoria de escolarización. Y decimos alarmante porque, no lo olvidemos, la mayoría de estos chicos tienen un proyecto migratorio definido que pasa por obtener una formación para el desarrollo de una profesión o empleo, con el objetivo después de acceder al mercado de trabajo y obtener recursos económicos con los que subsistir y poder ayudar a sus familias que han quedado en los países de origen.

### 3.1.2.6.1 e) Menores con problemas conductuales

Establece el artículo 39 de la Constitución que los menores gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos. A tales efectos impone a los poderes públicos la obligación de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia, así como la protección integral de los hijos. E impone dicho artículo la obligación a los padres de prestar asistencia de todo orden a los hijos durante su minoría de edad y en los demás casos en que legalmente proceda.

Así pues, del texto constitucional debemos diferenciar de un lado el mandato que se dirige a los poderes públicos de acometer actuaciones en favor de la familia, junto con la obligación de proteger los derechos e integridad de las personas menores de edad; y de otro lado las obligaciones de ámbito privado, que incumben a los padres respecto de sus hijos.

Es por ello que existe una esfera privada de relación entre padres e hijos que los poderes públicos han de respetar y en la que su posible

intervención habrá de ser subsidiaria, reservada para aquellos casos en que los padres no cumplieren con sus obligaciones respecto de ellos (por imposibilidad o negligencia) o que se produjeran situaciones en que existiera riesgo o peligro para la integridad física o moral de alguno de los miembros que integran la familia.

Este es el supuesto que se da en aquellas situaciones en que algún menor, en edad adolescente, tiene una conducta desordenada, incluso violenta, en ocasiones cuasi delictiva, sin ningún respeto por la autoridad e indicaciones de sus padres. En esta situación los padres acuden a los poderes públicos en búsqueda de ayuda para solventar una situación que se les va de las manos y se encuentran en un laberinto burocrático, siendo derivados de administración en administración (servicios sociales municipales, administración educativa, administración sanitaria, y ente público de protección de menores) sin obtener una respuesta satisfactoria a la grave situación en que se encuentran, y con el temor de que su hijo agrave la conducta y llegue a cometer hechos delictivos, en una espiral de constante autodestrucción personal.

A este respecto, hemos de señalar que el artículo 172 bis del Código Civil establece la posibilidad de que los progenitores o tutores, por circunstancias graves y transitorias debidamente acreditadas, en aquellos supuestos en que no pudieran proporcionar al menor los cuidados que éste requiere, disponen de la opción de solicitar del ente público que asuma su guarda durante el tiempo necesario, que no sería superior a los dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje, excepcionalmente, la prórroga de dicha medida.

A lo expuesto se une la disponibilidad de centros específicamente dedicados al abordaje de problemas de conducta de menores de edad, a los cuales pueden ser derivados los menores tutelados por la Administración y también aquellos sobre los que se hubiere asumido temporalmente su guarda. En cualquier caso, hemos de reseñar que tanto el ingreso como la salida de estos centros residenciales que ejecutan un programa especial para atender a menores con problemas de conducta se ha de realizar previa autorización judicial, conforme a las previsiones del Título II, Capítulo IV, de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de

modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, toda vez que están en juego derechos fundamentales de los menores allí atendidos al estar prevista la utilización de medidas de seguridad y restricción de libertades o derechos.

***Son frecuentes las quejas de las familias solicitando nuestra intervención para que sus hijos puedan acceder a una plaza en centros para menores con problemas de conducta***

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

necesario para demandar dicho recurso especializado y los posibles inconvenientes que dificultan el acceso a una plaza.

### 3.1.2.6.2 Protección a menores en situación de desamparo

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

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

Hay que señalar que dicha Ley 1/1998, en su artículo 23.1, establece un listado de supuestos de lo que puede considerarse “situación de desamparo”, desarrollando la genérica referencia que realiza el mencionado artículo 172 del Código Civil, que se limita a señalar que es aquella situación que se produce, de hecho, a causa del incumplimiento

o del imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de los menores, cuando éstos queden privados de la necesaria asistencia moral o material.

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

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

*La mayoría de las medidas de desamparo se producen en familias de entornos sociales desfavorecidos y en precaria situación económica*

Y este hecho, con todas las variables que inciden en el mismo, es el que nos trasladan personas a título individual, colectivos de familias afectadas y asociaciones que acuden a la sede de nuestra institución para exponer sus reivindicaciones, solicitando una mayor actuación preventiva de las administraciones públicas para evitar que familias, en situación de desventaja social y escasos recursos económicos, asuman como inevitables muchas carencias que repercuten en sus hijos y que estas carencias influyan en sus pautas de vida con dinámicas nocivas para los menores,

que en última instancia les lleven a perder su custodia. También reclaman un mayor respeto a sus derechos en los procedimientos de desamparo, solicitando una mayor motivación de las resoluciones y mayor rigor en los informes técnicos que se incluyen en los expedientes de protección, que en muchas ocasiones consideran sesgados y condicionados por prejuicios sobre antecedentes familiares o del entorno social en el que viven.

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

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

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

Una vez que recabamos información sobre la actuación del Ente Público, pudimos analizar los argumentos que motivaron la resolución de desamparo del niño, así como la posterior decisión de confiar su custodia



a familia extensa, cumpliendo con los trámites y garantías previstos en el Decreto 42/2002, regulador del régimen de desamparo, tutela y guarda administrativa; y en el Decreto 282/2002, sobre Acogimiento Familiar y Adopción.

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

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

Por nuestra parte hemos de añadir que con independencia del debate que se pudiera producir sobre las bondades de la lactancia materna respecto de otras opciones alimenticias; sobre el riesgo que pudieran conllevar las vacunas; así como la adherencia a los controles y consecuentes pautas asistenciales del programa de seguimiento y control de recién nacidos, lo cierto es que el menor se vio abocado a una situación de riesgo incluso para su vida: El niño requirió nueve días de ingreso en la unidad de cuidados intensivos del hospital, y con posterioridad otros 33 días de internamiento hospitalario. En esta tesitura, la actuación realizada por el Ente público ante el cuadro clínico que presentaba el menor no podía ser tibia, tuvo que intervenir de forma decidida en su protección, por encima incluso de los derechos e intereses de otras personas, e incluso asumiendo el dolor emocional que dicha intervención pudiera ocasionar, y sin que por tanto, encontrándonos en estas circunstancias, se puedan considerar desproporcionadas las medidas acordadas con urgencia para salvaguardar su integridad y garantizar los derechos y bienestar del menor (queja 17/6701).

**Respecto de las posibles deficiencias en los medios materiales y personales con que cuenta el Ente Público** hemos de resaltar la que

presentó un colectivo de profesionales públicos que desempeñan sus funciones en el Ente Público de Protección de Menores en Córdoba, denunciando determinadas carencias materiales y personales en los servicios administrativos implicados.

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

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

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

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

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

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

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

Es por ello que, tras ser adquiridos 16 nuevos vehículos para la UPA y ser éstos transformados para el servicio que deben prestar, son asignados a las distintas provincias de Andalucía según sus necesidades, correspondiendo a Almería un vehículo radio patrulla y otro camuflado para el transporte de menores. También se dota a la Jefatura Provincial de Almería de un vehículo destinado al transporte de detenidos, dejando

uno de los vehículos citados en la queja sólo para traslados dentro de la provincia o para otros servicios requeridos por la Jefatura Provincial (queja 18/3813).

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

*El régimen de visitas inherente al alejamiento del menor de sus padres biológicos mediante la constitución del acogimiento familiar o residencial es motivo frecuente de quejas*

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

De este modo, en la queja 17/6702, un padre solicita que se amplíe el tiempo de visitas a sus hijos y que éstas puedan efectuarse en su misma localidad; en otras quejas 18/0162, 18/2810, 18/3529, 18/2972 y 18/5673, la reclamación viene referida al establecimiento de un régimen de visitas, el cual se niega por el Ente público atendiendo al supremo interés del menor por los perjuicios que

dichas visitas pueden ocasionar a su estabilidad emocional e integración en la vida del centro o en el seno de la familia con la que convive.

En ocasiones, la negativa al establecimiento del régimen de visitas se deriva de la voluntad expresa manifestada por el menor, tal como en la reclamación que tramitamos a instancias de la madre de un menor a quien se le había notificado la suspensión temporal de las visitas. Dicha resolución se fundamentaba en los informes técnicos que señalaban los perjuicios que dichas visitas venían ocasionando al menor, siendo

la actitud de la familia no adecuada ya que incumplía reiteradamente las indicaciones realizadas por el personal encargado de velar por su bienestar e interés superior. De igual modo, entre los motivos de dicha decisión se recalca la voluntad manifestada por el menor tanto a dichos profesionales como a la Fiscalía, en el sentido de no querer más visitas de sus padres y hermanos, mostrándose por el contrario favorable a ser visitado por otros familiares a los que señalaba expresamente (queja 18/3430).

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

Tras interesarnos por el trámite dado a esta solicitud pudimos comprobar que se había incoado un expediente para darle respuesta, el cual se encontraba pendiente de recibir las alegaciones que habrían de realizar las propias menores como personas directamente afectadas por la decisión, recalcando el Ente Público que la decisión final se adoptaría atendiendo prioritariamente al interés superior de las menores (queja 18/5182).

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

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

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

***Surgen controversias cuando existe familia extensa dispuesta a acoger a los niños pero se decide confiar su custodia a una familia ajena o internarlos en un centro residencial***

Respecto de la figura del acogimiento familiar, hemos de recordar que la Administración, en ejercicio de sus atribuciones como Ente público de protección, que asume la tutela de un menor ha de orientar sus actuaciones a que éste sea acogido por su familia extensa. De no ser esto posible por una familia ajena, y en última instancia, de fallar estas opciones, se optaría por su internamiento en un centro residencial. A lo expuesto se une la obligatoriedad de

que los menores de tres años sean acogidos por una familia y no internados en un centro, todo ello conforme a la modificación que introdujo la Ley 26/2015, también de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia.

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

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

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

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

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

Sobre esta cuestión resulta de interés destacar la queja en la que una **plataforma de asociaciones de familias acogedoras se lamentaba de que aún no hubiera actualizado el contenido de la Ley 1/1998, de 20 de noviembre, de los Derechos y la Atención al Menor en Andalucía para adaptarla a las modificaciones operadas en la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor**, como consecuencia de la aprobación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

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

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

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

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

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

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



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

De manera especial se quejaba de la exclusión de compensación económica a la familia extensa que acogiese a un menor de forma temporal; también de la inexistencia de previsión de acogimientos, en la modalidad de especializado, en familia extensa; y por último de la carencia de ayudas económicas para las familias que colaboran con centros de protección, acogiendo temporalmente a menores, o colaborando en salidas o actividades.

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

***Andalucía no tiene regulada una prestación económica para apoyar a las familias colaboradoras con centros de protección***

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

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

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

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

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

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

Ciertamente, dicha normativa no reconoce a los menores acogidos con carácter permanente como parientes de primer grado y ni tan siquiera como miembros

de segundo grado, dando lugar a que los menores no sean contabilizados sino invisibilizados en la valoración correspondiente para acceder a una pensión no contributiva, como miembros de su unidad familiar.

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

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

*La existencia en las unidades familiares de menores en situación de acogimiento debería tener su reflejo en el acceso a las pensiones no contributivas*

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

Por otro lado, **respecto de las quejas sobre acogimiento residencial**, debemos tener presente que el Ente público de protección de menores dispone de una red de centros residenciales donde atiende las necesidades de aquellos menores sobre los que ejerce su tutela y sobre los que no se

ha considerado favorable ceder su guarda y custodia a alguna familia, sea ésta extensa o ajena.

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

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

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

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

Es por ello que destacamos la inadecuación del centro para dar asistencia inmediata (programa de acogida inmediata) ni ejercer después las

funciones de centro residencial básico destinado a menores extranjeros no acompañados, cuyas necesidades específicas son sobradamente conocidas, y requieren tanto de personal especializado en dicho perfil de menores y con conocimiento del idioma y cultura de estos menores, como también de la programación de actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio, específicamente previstas para las necesidades y expectativas de este colectivo de menores.

También recomendamos la adaptación del centro al perfil de los menores que de forma recurrente vienen siendo ingresados, modificando su proyecto educativo y los programas específicos que allí se ejecutan, adaptando las características del recurso residencial a las necesidades del colectivo menores extranjeros no acompañados, especializando al personal y programando actividades formativas, culturales, deportivas y de ocio específicamente adaptadas a este colectivo de menores (queja 17/5630).

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

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

En relación con la conflictividad existente en centros residenciales tramitamos la queja referida al centro de protección de menores Santa Teresa, de Marchena (Sevilla), realizando una visita de inspección en abril de 2018. En dicha visita recabamos información sobre las conductas violentas que venían presentando desde hace tiempo algunos menores,

llegando incluso a protagonizar agresiones al personal. Respecto a esta última cuestión, el sindicato que presentó queja ante esta institución denunciaba el incumplimiento de la Administración de la Junta de Andalucía del Protocolo para la prevención y abordaje de agresiones al personal.

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

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

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

Los profesionales del centro -nos indica el director- evalúan los problemas conductuales del menor y cuando se entiende que no es posible su abordaje desde un recurso ordinario, el equipo técnico elabora un informe solicitando el traslado de aquel a un centro específico para trastornos de comportamiento. Esta petición se dirige a la Dirección General de Infancia

y Familias, la cual es valorada por las unidades tutelares de la Delegación Provincial de Igualdad de Sevilla, y si estima fundada la petición, se da traslado de la misma a la Comisión de Medidas de Protección. No obstante, señala la excesiva demora en ejecutar estos trámites por la escasez de plazas en estos centros específicos. Una vez que hay plazas disponibles, el ingreso del menor se efectúa con la correspondiente autorización judicial.

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

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

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

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

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

***Existen supuestos de carencias de la familia enquistadas e irreversible que, en interés del menor, se hace necesaria su adopción por una familia distinta a la biológica***

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

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

Se sabe que el principal efecto de la adopción es la pérdida de la patria potestad y la ruptura de los anteriores vínculos familiares, resultando por tanto clave el rigor y meticulosidad con que el Ente público tramite los expedientes administrativos de protección de menores, en los que se justifique y documente de forma objetiva los elementos fácticos que motivan esta drástica decisión, más aún teniendo en cuenta que el artículo



172.2 del Código Civil solo deja a las familias un plazo de dos años contado desde la notificación de la resolución administrativa de desamparo para oponerse a esta decisión o cualesquiera otras vinculadas, pasado el cual decaerá este derecho y sólo podría ejercerlo el Ministerio Fiscal.

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

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

*Se producen desavenencias cuando el resultado del procedimiento de valoración de idoneidad no resulta favorable a la familia analizada*

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

Por su relación con esta cuestión hemos de señalar la reclamación que tramitamos a instancias de una familia que colabora con la Junta de

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

***La crisis económica propició una reducción significativa de familias interesadas en adoptar menores en el extranjero, agravada por las mayores restricciones de los países de procedencia***

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

Precisamente una consecuencia de aquellos años en que se producían numerosas adopciones, en los que los controles y requisitos eran menores, es el caso que denuncian familias adoptivas de menores que padecen el conocido síndrome de alcoholismo fetal (queja 17/5483 y queja 18/0952) en las que se solicita de las administraciones públicas una mayor sensibilidad con este problema, lamentándose de que estos menores, cuyo historial clínico y previsibles secuelas son conocidas, no

sean derivados de forma ágil a servicios especializados, especialmente para dar cumplimiento a los protocolos de atención temprana.

### 3.1.2.6.3 Protección frente al maltrato infantil

Toda persona menor de edad tiene derecho a ser protegida contra todo abuso o explotación; a tal fin el artículo 8 de la Ley del Menor en Andalucía dispone que las Administraciones públicas desarrollarán programas destinados a adoptar medidas preventivas para evitar que se produzcan situaciones de malos tratos físicos, psíquicos o sexuales, uso y tráfico de estupefacientes, drogas tóxicas y sustancias psicotrópicas, mendicidad infantil, explotación laboral exposición y venta de menores o cualquier otra circunstancia que pueda interpretarse como explotación de los mismos.

Para la detección y denuncia de las situaciones señaladas anteriormente, la ley obliga a que por parte de las Administraciones públicas de Andalucía se establezcan los mecanismos de coordinación, especialmente en los sectores sanitarios, educativos y de servicios sociales, actuando con las medidas de protección adecuadas cuando detecte una situación de las descritas.

**En nuestra intervención como Defensor del Menor recibimos denuncias que relatan episodios de maltrato a menores.** Tras registrar dichas denuncias y, salvo que valoremos que carecen en absoluto de elementos de verosimilitud, **solicitamos la colaboración de las autoridades competentes para que, conforme a sus competencias, emprendan una investigación que aclare los hechos y, en su caso, para que se adopten las medidas oportunas en protección del menor.**

Cada caso que llega a nuestra oficina tiene su singularidad; **en unos supuestos la denuncia viene referida a maltrato con componente sexual**, tal como en la queja 18/0251 relativa a un portal de internet que

*Tras recibir denuncias por maltrato a menores, solicitamos de las autoridades que investiguen y adopten las medidas oportunas en protección del niño o niña*

estaría fomentando el turismo sexual pedófilo, o la [queja 17/5969](#), en que se denunciaba que menores rumanos eran explotados sexualmente por adultos; también la queja 18/3225 en la que una madre denunciaba que su hijo era víctima de abusos sexuales por parte de un primo del padre.

Matiz distinto tiene la reclamación en la que un abogado denunciaba la conducta de una compañera de profesión, la cual consideraba contraria a la deontología profesional y por dicho motivo solicitaba que esta Institución interviniese ante el Colegio Profesional de Abogados para que sancionase a dicha colegiada. Nos decía en su escrito que dicha letrada, contraviniendo un pacto extrajudicial entre las partes, no retiró la denuncia que presentó con anterioridad a dicho pacto en la que por mandato de su cliente relataba posibles abusos sexuales a la hija de su cliente, menor de edad.

Sobre este particular hubimos de recordar al letrado que el artículo 191 del Código Penal establece que para proceder por los delitos de agresiones, acoso o abusos sexuales, cuando la víctima fuese menor de edad basta con la denuncia del Ministerio Fiscal y que el perdón de los padres o representante legales del menor no extingue la acción penal ni la responsabilidad que pudiera derivarse.

Así pues, una vez que fue presentada la denuncia de abusos sexuales a la menor, y fuere cual fuere la posterior actuación de la letrada de la denunciante, el Ministerio Fiscal ya había recibido la “notitia criminis” y le correspondía decidir la pertinencia de continuar o no con el procedimiento, ponderando el interés superior de la menor así como el interés público en la persecución del concreto hecho delictivo, lo cual hizo concluyendo el mismo no por falta de impulso de la denunciante sino porque el autor de los hechos era menor de 14 años, y por dicho motivo inimputable (queja 18/1833).

También se reciben en esta Institución **quejas en las que se relata el maltrato físico que estaría recibiendo algún menor**, tal como en la queja 17/5497 en la que se nos aportaba la fotografía de una adolescente con una cicatriz compatible con una quemadura de cigarro; de igual modo en la queja 18/0134 una vecina nos relata los indicios de maltrato sobre una menor por parte de su madre; y con componente de maltrato físico entre

iguales recibimos la queja 18/6500 en la que se relata el sufrimiento de un niño al ser acosado y maltratado por otro niño con el que coincidió en un campamento de verano.

Con relación al maltrato psicológico o emocional destacamos la queja 18/5729 en que la se denuncia el comportamiento de unos vecinos con su hijo, con insultos y vejaciones constantes al menor; también la queja 18/1429 presentada por un adolescente, de 15 años, que nos contaba cómo se había tenido que ir a vivir con sus tíos ante el constante maltrato emocional al que era sometido por sus padres.

### 3.1.2.7 Derecho de menores en el Sistema de justicia Juvenil

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

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

***Predominan las reclamaciones relativas a medidas de internamiento de menores por tratarse de las más restrictivas de derechos***

**De entre las quejas que recibe esta Defensoría destacan las relativas a medidas de internamiento, quizás por tratarse de aquellas más restrictivas de derechos, que implican la convivencia en un entorno dotado de medidas de seguridad, sometido a normas internas cuya transgresión conlleva medidas disciplinarias, y en las que el contacto con**

los profesionales que ejecutan la medida es muy intensa, por su continua relación con éstos.

**Es por ello que recibimos quejas de los propios menores en disconformidad con el sistema de premios y castigos**, conocido como de “economía de fichas”, que mediante incentivos, positivos o negativos, hace que los menores vayan cumpliendo con los objetivos previstos en el programa establecido para el cumplimiento de la medida, y avancen de fases en que tienen más limitado su acceso a determinadas actividades, ocio o salidas, a otras en que sí pueden disfrutar de tales “privilegios”.

Así en la queja 18/6055 el menor se lamenta de lo aleatorio que a su juicio es el sistema de premios y castigos, que implica la pérdida de puntos por hechos que considera nimios; también en la queja 18/4501 el interno se lamenta de que a pesar de portarse bien no ha conseguido que le permitan disponer de nuevo de su reproductor portátil de música; o la queja 18/2609 en la que el interesado nos comenta que lleva dos meses sin tener autorizadas salidas tras dar positivo a consumo de cannabis en uno de los controles aleatorios realizados.

Por lo expuesto con anterioridad, **dada la estrecha y prolongada convivencia de menores y personal educativo, también es frecuente que recibamos quejas en disconformidad con el trato o con las indicaciones que realizan** (queja 18/3191, queja 18/4225, queja 17/6516 y queja 17/5896, entre otras).

También hemos de destacar la cuestión que abordamos tras la denuncia de un sindicato por la existencia de un foco de enfermedad infecto contagiosa (tuberculosis) en el centro de internamiento de menores infractores “San Francisco de Asís”, de Torremolinos (Málaga), sin que a su juicio la Administración hubiera adoptado las medidas preventivas de control y profilaxis previstas en los protocolos.

Es por ello que, al verse comprometida la salud de los menores allí ingresados, así como la del personal que desempeña su labor profesional en el centro, decidimos admitir la queja a trámite y solicitamos información al respecto a la entonces Dirección General de Justicia Juvenil,

que en respuesta a nuestro requerimiento nos informó que el Centro de Prevención de Riesgos Laborales (CPRL) venía realizando, con periodicidad anual, reconocimientos médicos voluntarios al personal que desempeña su labor en el mencionado centro de internamiento, el cual se efectuó entre los meses de enero y abril de 2018, y que en dicho año se amplió la serología de la analítica de la plantilla del incluyendo tuberculosis (TB), VIH y hepatitis.

Añadía la Administración que el personal de reciente incorporación a la plantilla tuvo un resultado positivo en la prueba de detección de la tuberculosis (Quantiferon), durante el reconocimiento médico realizado en los inicios de su relación contractual. A raíz de esta situación, se mantuvieron distintas reuniones de coordinación para consensuar el modo de proceder, acordándose las medidas profilácticas convenientes y procediendo al tratamiento médico y seguimiento de las personas afectadas.

La Dirección General de Justicia Juvenil nos informó también que no se produjo ningún caso de menor con tuberculosis activa en el centro “San Francisco de Asís”, por lo que no puede considerarse que haya existido un foco de enfermedad contagiosa, a pesar de lo cual, en prevención de posibles riesgos, se ha incluido una analítica que se realiza a los menores y que conlleva una serología completa protocolarizada con los centros de salud a los que se encuentran adscritos (Torremolinos y Alhaurín de la Torre) (queja 18/3101).

**En cuanto al control del buen estado de las instalaciones de los centros, así como del cumplimiento de la normativa y protocolos de intervención con los menores** hemos de señalar la visita de inspección que realizamos en abril de 2018 al centro de internamiento de menores infractores “Tierras de Oria”, de Oria (Almería), en colaboración con el Defensor del Pueblo de España, en ejercicio de la misión encomendada a dicha Institución como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Es así que el Protocolo Facultativo de la Convención de Naciones Unidas contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes, que entró en vigor el 22 de junio de 2006, tiene por objeto la prevención de

la tortura mediante el establecimiento de un sistema de visitas periódicas a los lugares de privación de libertad, a cargo de un órgano internacional (el Subcomité para la Prevención de la Tortura, con sede en Ginebra) y de mecanismos nacionales de prevención de la tortura, que en el caso de España la sido atribuido al Defensor del Pueblo de las Cortes Generales.

Del resultado de dicha inspección comprobamos, respecto de las instalaciones del mencionado centro de internamiento que, desde la última visita que realizamos al mismo, la cual se efectuó con ocasión del informe especial sobre centros de internamiento de menores infractores -presentado al Parlamento de Andalucía en diciembre de 2014- se han producido las siguientes variaciones: se han suprimido todas las concertinas en el vallado del centro, sustituyéndolas por alambres de espino o alzando la altura de la valla metálica: se ha sustituido el sistema de cierre las puertas de las habitaciones por uno magnético controlado desde el exterior.

Este sistema permite la apertura remota e individual de cada una de las dependencias, su apertura conjunta, e incluso su apertura automática para la evacuación rápida de todos los menores en supuestos de emergencia, conforme al plan de evacuación (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); se está procediendo al repintado de todos los espacios comunes del centro, decorándolo con dibujos e imágenes que le dan un aspecto más cálido y amigable (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); se han modificado las habitaciones finales de las galerías, incorporando a las mismas el espacio de pasillo para de este modo aumentar su dimensión. Estas habitaciones son ocupadas por dos internos (Recomendación efectuada por el Subcomité Europeo del Mecanismo de Prevención de la Tortura); y se han acometido obras de reforma en la zona de talleres.

La visita de inspección al recurso llevó aparejada también entrevistas con los internos y con el personal que presta sus servicios en aquel, las cuales no proporcionaron ningún dato relevante. En todos los casos las manifestaciones que realizaron fueron muy positivas respecto del clima de convivencia en el centro y con el desempeño de su labor profesional en el centro, sin destacar ninguna incidencia relevante.



### 3.1.2.8 Defensa de otros derechos

#### 3.1.2.8 a) Uso de internet y medios audiovisuales por menores

En el último Barómetro Audiovisual de Andalucía publicado por el Consejo Audiovisual, referido al año 2017, refleja que el 76,3% de los andaluces usa diariamente la red, y lo hace indistintamente tanto para entretenerse (83%) como para informarse (78,7%). Es de destacar el auge que las redes sociales están cobrando como fuente de información, ya que son usadas con este fin por el 43,3% de los internautas, casi tanto como la prensa digital (45,4%).

El Barómetro constata también el creciente uso de internet en lugar de la televisión motivado principalmente por la plena disposición de contenidos (39,7%), por la agilidad en el acceso a estos (31,3%) y por la disposición de un mayor número de fuentes a consultar (19,8%).

Hemos de destacar la preocupación que muestra la ciudadanía andaluza por lo inapropiado de algunos contenidos y publicidad fácilmente accesible en internet, mostrándose proclives a una regulación (61,5%). Entre quienes defienden esta regulación, la medida que demandan prioritariamente es la señalización de contenidos inadecuados para menores (53%), la eliminación de aquellos que produzcan odio por razón de raza o religión (48,8%) y la identificación y lucha contra el ciberacoso (42,9%).

***El uso generalizado de telefonía móvil con acceso a internet, unido a los dispositivos de banda ancha son las razones de quejas relacionadas con esta cuestión que afectan a menores de edad***

En el contexto que acabamos de señalar, en que se produce un uso generalizado de telefonía móvil con acceso a internet, unido a los dispositivos de banda ancha para acceso a internet de que disponen en sus domicilios muchas familias, no resulta extraño que recibamos quejas relacionadas con esta cuestión que afectan a menores de edad.

La temática es muy variada, tal como la expuesta por el padre de un adolescente se dirige a la Defensoría para ponernos al corriente de la

tentativa de suicidio de su hijo, emulando la información que previamente había obtenido de internet. Por dicho motivo solicita que se censure el contenido de determinadas informaciones que aparecen en internet, a las cuales pueden acceder sin dificultad menores de edad, fácilmente influenciables, que pueden llegar a cometer actos irracionales tal como el ocurrido en el caso de su hijo (queja 18/0941).

Por su parte, en la queja 18/6395 se censura el contenido de algunas páginas web con apología de anorexia; en la queja 18/2145 la interesada se lamenta de los perniciosos efectos que para una adolescente tienen las grabaciones en vídeo que la propia menor o los padres hacen de ella, las cuales son posteriormente exhibidas en internet a través de un canal del portal youtube, el cual registra numerosas visitas.

Recibimos también escritos con contenido coincidente con el presentado por una persona indignada con un vídeo que circulaba por las redes sociales de internet en el que se podía ver a un monitor asustando a niños instantes antes de lanzarse por una tirolina. En esos momentos el monitor, abusando de su posición de superioridad, realizaba comentarios en los que asustaba a los niños aludiendo al daño que les podía causar una caída, provocándole el llanto (queja 18/4063).

Significativa fue la intervención que realizamos tras la denuncia que nos hizo llegar una persona sobre un vídeo, al que había tenido acceso en redes sociales de internet, en el que se podía ver a una chica que estaba siendo objeto de maltrato y vejaciones por parte de otra chica, mientras otra persona se encargaba de grabarlo todo con su teléfono móvil.

Habida cuenta que se trataba de un supuesto de maltrato físico y psicológico deliberado y aparentemente continuado, del que es víctima una menor, decidimos solicitar la colaboración al Grupo de Delitos Telemáticos de la Unidad Central Operativa de la Guardia Civil.

Pasados unos meses recibimos respuesta de la Guardia Civil, comunicándonos que, a pesar de los escasos datos disponibles, sus indagaciones habían arrojado un resultado positivo y se había podido

localizar a las personas responsables, instruyendo diligencias para su traslado a la Fiscalía de menores (queja 18/2611).

### 3.1.2.8 b) Derecho a la propia imagen

En relación a esta cuestión hemos de traer a colación el artículo 6.1, de la Ley Orgánica 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal, que dispone que «El tratamiento de los datos de carácter personal requiere el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la Ley disponga otra cosa». El carácter inequívoco de dicho consentimiento implica que quien haya de autorizarlo ha de conocer previamente 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.

**Sobre esta cuestión se nos trasladan quejas de contenido muy diverso,** tal como la queja 18/0827, relativa a un fotógrafo profesional, que suele realizar su labor en eventos familiares, celebraciones o festividades, y que después vende las fotografías en que aparecen menores a personas sin relación alguna con ellos, pudiendo tratarse de pederastas o personas que las compran con fines no deseables; también la queja 18/1468 presentada por la madre de un menor para denunciar que la vecina que trabaja en un bar cercano hace fotografías a su hijo sin su consentimiento; o la queja 18/2321 disconforme con un periódico que ilustraba la noticia de un desahucio con la imagen no pixelada de un menor.

**En todas estas quejas y en otras tantas de tenor similar informamos a los interesados de las vías de que disponen, conforme a la legislación, para la defensa del derecho a la propia imagen del menor, como titulares de su patria potestad o tutela,** en especial de las acciones previstas en la Ley Orgánica 1/1982, de 5 mayo, de protección civil del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar, y a la propia imagen; y de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición) establecidos en la antes aludida Ley Orgánica de protección de datos de carácter personal.

También hemos de destacar la cuestión que abordamos a instancias de una persona que nos mostraba su disconformidad con que el colegio en que está matriculada su hija le exigiera, como requisito para participar en actividades extraescolares, que previamente prestase su consentimiento para el posible uso de la imagen de la menor en la publicitación de tales actividades.

Al dar trámite a la queja ponderamos que las actuales tecnologías de la comunicación e información, y el uso generalizado de las mismas por parte de la población, hace que hoy en día sea común la concurrencia de centros de enseñanza en portales de internet, blogs, redes sociales, así como otros instrumentos de comunicación. Tales centros de enseñanza suelen reproducir en dichos canales de comunicación imágenes de su actividad cotidiana y a tales efectos recaban la correspondiente autorización de los padres, madres o tutores. Y consideramos que la publicación de tales imágenes, en este contexto, no tiene porque considerarse lesiva para los menores, salvo en supuestos de uso especialmente intensivo o abusivo, pero tal hecho no obsta para que, valoradas las circunstancias, en uso de la libertad de decisión puedan negar tal autorización y el centro haya de excluir la imagen del concreto menor sobre el que se niega el consentimiento (queja 18/0192).

### 3.1.2.8 c) Publicidad comercial y ventas a menores

Durante 2018 esta Defensoría ha centrado también su actividad en el uso instrumental que se realiza de personas menores de edad en unos casos como objetivo publicitario, y en otros utilizando su imagen con connotaciones inapropiadas en determinada campaña publicitaria.

De este modo nos interesamos por la campaña de publicidad realizada por un centro comercial para anunciar el inicio del período de rebajas. Dicha campaña incluía cartelera y anuncios en prensa en los que aparecía la imagen de una niña, vestida como una mujer adulta, utilizando la imagen de la menor identificándola como estereotipo de consumo, lo cual pudiera considerarse dañino tanto para la propia menor como para los derechos de la mujer, y por tanto tratase de una publicidad ilícita ([queja 17/3703](#)).

También actuamos con ocasión de otra campaña de publicidad -realizada mediante fotografías de grandes dimensiones colocadas en vallas publicitarias- emprendida por una marca de ropa en la que se utiliza la imagen de una niña con vestimenta y pose sexualizada, en clara disonancia con su edad ([queja 18/1753](#)).

En ambos casos, valoramos que dichas campañas publicitarias pudieran considerarse ilícitas por presentar a la niña como mero objeto desvinculado del producto que se pretende promocionar, asociando su imagen a comportamientos estereotipados que vulneren los fundamentos de nuestro ordenamiento, y coadyuvando a generar la violencia a que se refiere la Ley Orgánica de medidas de

***Determinadas campañas publicitarias pudieran considerarse ilícitas por presentar a la niña como objeto desvinculado del producto a promocionar, y asociando su imagen a comportamientos estereotipados***

protección integral contra la violencia de género. Asimismo, decidimos solicitar la colaboración del Instituto Andaluz de la Mujer como organismo legitimado para solicitar del anunciante su cese y rectificación, conforme a lo establecido en el artículo 25, de la Ley General de Publicidad.

En el informe que recibimos del Observatorio de la Publicidad no Sexista del Instituto Andaluz de la Mujer, se relataba el análisis técnico realizado a dichos anuncios publicitarios, corroborando que tanto una como otra campaña publicitaria podrían constituir un supuesto de publicidad que atenta contra la dignidad de la mujer y, por tanto, podría calificarse como sexista e ilícita. De este acuerdo se dio traslado a las respectivas empresas responsables de las campañas comerciales para su rectificación.

De todos es conocido que conforme el menor va avanzando en edad, va adquiriendo mayor grado de madurez, y por ello su comportamiento en todas las esferas de la vida social cada vez se hace más relevante, siendo así que en este tránsito a la vida adulta no podría quedar de lado la conducta del menor como adquisidor directo de productos de

**consumo.** Este hecho es fuente de problemas, que como no podía ser de otro modo, son trasladados en queja al Defensor del Menor.

De este modo en la queja 18/2976 el interesado nos comenta que su hijo, menor de 14 años, ha adquirido sin contar con su autorización un videojuego, lo cual considera ilícito. De tenor similar es la queja 18/3037 habiendo adquirido en este caso el menor, sin contar con la autorización paterna, un terminal de telefonía móvil. En ambos casos los padres consideran que dicha actividad comercial había sido irregular por haberse producido la venta directa de dicho producto a un menor de edad.

Sobre este particular informamos a los interesados que la legislación permite a las personas menores de edad ser parte activa de la sociedad pudiendo generar derechos y obligaciones frente a terceras personas, todo ello con limitaciones en función del concreto sector de actividad al que hiciéramos referencia.

*No es infrecuente que un menor realice compras de escasa cuantía, pacíficamente asumidas en la práctica comercial, sin exigirle ir acompañado de una persona adulta con capacidad para autorizar dicha transacción económica*

Es así que en materia de consumo no es infrecuente que un menor de edad realice por sí mismo compras de poca cuantía o importancia, pacíficamente asumidas en la práctica comercial sin exigirle ir acompañado de una persona adulta con capacidad para autorizar dicha transacción económica. Ahora bien, este esquema de relación comerciante-consumidor -siendo este menor de edad- se complica conforme el producto alcanza mayor valor económico o su contenido puede considerarse no apropiado para él. En tal caso la venta realizada al menor puede considerarse no válida, pudiendo la persona adulta responsable del menor solicitar su anulación, exigiendo la devolución del importe pagado.

Cuestión de tenor diferente la plantea un padre que se muestra disconforme con los servicios de tarificación adicional que incluyó la

compañía con la que tenía contratada la línea de teléfono móvil de su hijo, que incluía servicio telefónico y datos para acceder a internet. Refiere que sin conocimiento ni consentimiento de su hijo, y sin que tampoco él, como titular de la línea, hubiera tenido siquiera conocimiento de ello, la compañía de telecomunicaciones le facturó unos servicios proporcionados por terceros, los cuales no habían sido ni requeridos ni contratados, siendo por tanto indebidos y en una actitud que califica de fraudulenta.

Añadía el reclamante que dichos servicios se activan al navegar por internet, sin que el usuario se percate de ello, y que este hecho reviste especial gravedad cuando el usuario es menor de edad, quien ha de recibir un trato, como usuario de las telecomunicaciones y del comercio electrónico, acorde al estatus jurídico especial que conlleva la minoría de edad.

A este respecto, aun compartiendo con el interesado las consideraciones que realizaba en su escrito de queja, y por tratarse de una relación comercial entre particulares, hubimos de informar al interesado sobre los derechos que le asisten, tanto a él como padre como a su hijo, y le informamos de manera especial de las competencias que sobre esta cuestión ostenta la Secretaría de Estado para la Sociedad de la Información y la Agenda Digital, que tiene operativa una Oficina de atención al usuario de las Telecomunicaciones, a la cual puede acceder la ciudadanía para presentar reclamaciones o denuncias como consecuencia de la actuación irregular de las compañías prestadoras de tales servicios (queja 18/5311).

### 3.1.2.8 d) Derecho al ocio

**Nuestra actividad como Defensor del Menor ha de tener necesario reflejo en garantizar el derecho al disfrute de esos momentos de ocio y esparcimiento, tan necesarios para relacionarse con los iguales e ir desarrollando pautas de comportamiento en sociedad.**

En el disfrute de estos momentos de ocio, especialmente del juego como elemento de socialización, cobran especial importancia los **parques infantiles**, y es por ello que **velamos porque se generalicen tales**

instalaciones de uso público, y porque las existentes cumplan con requisitos exigidos por la normativa, con un adecuado mantenimiento.

Sobre esta cuestión versan las actuaciones que venimos realizando en la queja 18/5479, relativa a irregularidades en un parque infantil de San Fernando (Cádiz), al encontrarse algunas de las atracciones infantiles obsoletas o en deficiente estado de conservación, incumpliendo las previsiones establecidas en el Decreto 127/2001, de 5 de junio, sobre medidas de seguridad en los parques infantiles de Andalucía. De igual modo en la queja 18/5871 relativa al mal estado de conservación de un parque infantil de Espartinas (Sevilla).

***Intervenimos para garantizar el derecho al disfrute del ocio de niños y niñas, necesario para relacionarse con los iguales e ir desarrollando pautas de comportamiento en sociedad***

Y es que dichas instalaciones públicas, específicamente destinadas al juego y ocio de menores de edad, se revelan absolutamente necesarias cuando contemplamos asuntos tales como los que se nos plantean una madre considera injusto que la mancomunidad del edificio que habita haya prohibido, mediante mensajes escritos colgados en las paredes, que se juegue a la pelota en las zonas comunes. Refiere que dicha prohibición resulta desproporcionada, limitando las posibilidades de juego y socialización a los niños de la vecindad.

Toda vez que la cuestión litigiosa tenía un carácter jurídico privado asesoramos a la interesada sobre la vías posibles de poder defender el derecho al uso de las zonas comunes de una forma razonable y que permitiera conciliar su uso por los niños de la vecindad con el derecho al descanso de la vecindad (queja 18/3921).

De tenor similar es un conflicto vecinal provocado por unos niños que suelen jugar a la pelota en una plaza pública del municipio de Benalmádena (Málaga) y que causan molestias a una vecina que regenta un quiosco, quien reprende a los niños de forma desproporcionada. Para



la solución de este problema de convivencia remitimos a la interesada al servicio de mediación vecinal habilitado por dicha corporación local con el objetivo de facilitar la resolución extrajudicial de conflictos vecinales, disminuir la utilización de los recursos municipales y policiales o acercar la institución policial a la vecindad y facilitar la comunicación y el diálogo entre la ciudadanía (queja 18/3204).

Otro asunto que ha motivado la intervención de esta Defensoría ha estado relacionado con **las actividades que realizan los ayuntamientos para atender a niños, especialmente de corta edad, en el periodo de vacaciones de verano, conocidos popularmente como campamentos de verano**, que permiten a los padres poder seguir cumpliendo con sus obligaciones laborales y que al mismo tiempo sus hijos participen de unas actividades culturales, deportivas y de ocio que resultan muy enriquecedoras.

Sobre este particular, un ciudadano señalaba su que su hijo, de 6 años de edad, había sido expulsado del campus municipal de verano auspiciado por el Ayuntamiento de Camas, y organizado y gestionado por una asociación privada. Se lamentaba de la desproporción de dicha medida disciplinaria, alegando que el mal comportamiento que se achacaba al menor podría haber sido prevenido e incluso sancionado de otra forma, y no con una medida tan contundente para un niño de tan corta edad, que lo privaba del disfrute de dicha actividad lúdico-social y que además lo estigmatizaba y lo apartaba de la relación con su grupo de iguales.

Tras la admisión a trámite de la queja, la asociación gestora de la actividad reflejaba en un informe elaborado al efecto -del cual nos dio traslado el Ayuntamiento como respuesta a nuestro requerimiento de información- que el personal contratado por la asociación tuvo que hacer frente, durante el transcurso de la primera semana, a diversas situaciones originadas por acciones del menor, tales como pegar a los compañeros, hacer caso omiso de las indicaciones de la profesora, escapar y correr fuera de las zonas habilitadas para el campus, etc; acciones que, según su apreciación profesional, alteraban en gran medida el normal desarrollo de todas las actividades para el conjunto de los participantes e incluso pudieran entrañar riesgo para la integridad física del propio niño.

En esta tesitura, avanzada la segunda semana del campus de verano, el equipo educativo-pedagógico de la asociación trasladó a los padres el mal comportamiento de su hijo, recalcando la limitación de recursos que disponían para realizar el programa de actividades previsto en el campus, motivo por el que les señalaron que no era viable para la asociación individualizar el desarrollo de cada actividad. Es por ello que trasladaron a los padres la posibilidad de que añadieran, a su costa, un refuerzo de personal sólo para su hijo, la cual no fue aceptada por considerarla muy extrema.

En relación a la proporcionalidad de la medida adoptada por la asociación para dar respuesta a los problemas de comportamiento del menor, que determinaron su exclusión de participación en el campus de verano, hemos de destacar que cualquier valoración que pudiéramos realizar al respecto tendríamos que ponerla en el contexto de las edades de los menores participantes en el campus, entre 5 y 14 años, siendo así que el niño finalmente expulsado se encontraba en la parte baja de la horquilla de edades, con sólo 6 años.

En la propia cartelería que anunciaba la celebración del campus y las condiciones para participar en él se remarcaba la existencia de distintos grupos de edades, siendo uno de ellos el denominado “peques”, previsto para niños de entre 6 y 8 años, lo cual hacía suponer que para dar respuesta a sus necesidades se disponía de personal con conocimientos y experiencia para atender a niños en ese concreto tramo de edad, cuyas características comunes son de sobra conocidas por los profesionales del ámbito educativo y deportivo.

Es necesario ponderar las travesuras que son invocadas por la asociación para justificar su decisión, algunas de mayor gravedad que otras, pero que según nuestra apreciación no se podrían considerar extrañas al comportamiento de un niño inquieto e hiperactivo de 6 años de edad, correspondiente en el ámbito educativo a un alumno de primero de primaria.

Y en cuanto a la competencia para decidir la exclusión de un niño del campus de verano, promovido por el Ayuntamiento de Camas y celebrado en instalaciones municipales, hemos de recalcar que se trata de una actividad concebida y desarrollada por dicho Ayuntamiento, que

se realiza en instalaciones municipales, y que es gestionada de modo indirecto por una asociación que para dicha finalidad hubo de suscribir el correspondiente vínculo contractual (convenio de colaboración) con la Corporación Local.

Es por ello que, tratándose de una actividad de ocio de titularidad pública, se antoja un tanto extremo que por decisión unilateral de la asociación privada pueda no ser admitida o no renovada la participación de un menor, todo ello sin que previamente hubiera sido sometido a la consideración de la autoridad municipal, que es quien dispone de la superior vigilancia y control del desarrollo de la prestación conveniada con la asociación, por mucho que el pago de los servicios se haya de realizar por los particulares.

Si el hecho de excluir al menor del campus municipal hubiese respondido a una medida disciplinaria, tal hecho debería estar contemplado en el correspondiente reglamento regulador de la actividad -el cual desconocemos y al que no se alude en el informe- con audiencia de las personas afectadas, y cumpliendo las garantías de defensa previstas en la legislación, hecho que descartamos pues en el propio informe remitido por la asociación se alude a una no renovación unilateral de la participación del menor en el campus y no a una sanción disciplinaria.

En consecuencia, nos encontramos con la no admisión de una persona, menor de edad, a un servicio lúdico-social ofertado con carácter general a la ciudadanía, y todo ello so pretexto de las molestias que pudiera causar.

Sobre esta cuestión hemos de traer a colación el Anexo Único del Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en Andalucía. En dicho Anexo Único se regula el derecho de admisión a los espectáculos públicos y actividades recreativas que se celebren en Andalucía, en virtud del cual (artículo 4) se reconoce a toda persona la facultad para ser admitida, con carácter general y en las mismas condiciones objetivas, en todos los establecimientos públicos que se dediquen a la celebración de espectáculos públicos y al desarrollo de actividades recreativas, siempre que la capacidad del aforo lo permita y no concurra alguna de las causas de exclusión previstas en el Reglamento.

Y a este respecto hemos de señalar que, por razones obvias, ni el Ayuntamiento de Camas ni la asociación excluyeron expresamente, en las condiciones establecidas en la oferta de servicios incluidos en el campus de verano, a niños especialmente traviesos o hiperactivos; y de los datos de que disponemos en el expediente tampoco podemos valorar que la conducta de este niño, de 6 años de edad, pudiera considerarse hasta tal punto violenta que llegara a desestabilizar la organización y normal funcionamiento del campus, poniendo en riesgo a otras personas o causando molestias graves.

E incluso, de ser esta la situación, la competencia última para decidir la no admisión o no renovación de la participación del menor en el campus no creemos que deba reservarse en exclusiva a la asociación privada gestora de la actividad. Creemos que la limitación de acceso a instalaciones públicas y para participar, en condiciones de igualdad con el resto de personas, en las actividades que allí se realicen, se trata de una decisión que incide en derechos fundamentales de la persona, y que para mayor garantía de su corrección y ajuste a la legalidad debería ser, cuando menos, objeto de ratificación y, en su caso, revisión, por parte de la autoridad pública municipal, analizando los pormenores del caso y evitando con dicha supervisión posibles vulneraciones de derechos, mucho más si la persona afectada se trata de un niño, de 6 años de edad.

Conforme a estos planteamientos hemos dirigido **recomendación** al Ayuntamiento de Camas para que de cara a futuras celebraciones del campus de verano se regulen y publiciten las condiciones del derecho de admisión y, en su caso, la normativa interna que regule los derechos y deberes de los usuarios de las instalaciones y de las actividades que allí se realicen. Además, que en el supuesto de contratar o conveniar con entidades privadas el desarrollo de actividades educativas, deportivas o recreativas en instalaciones públicas se reserve la supervisión y decisión última sobre el derecho de admisión, no renovación de la participación o posible expulsión, a la autoridad local que sea designada competente para ello.

Esta resolución ha sido aceptada y, según se confirma desde la Corporación local, se tendrá en cuenta en próximas ediciones del campamento de verano ([queja 17/4041](#)).

Debemos también reseñar las quejas que tramitamos relacionadas con la tauromaquia. Citamos como ejemplo la reclamación presentada por una asociación de defensa de los animales solicitando el apoyo de esta Defensoría a la iniciativa emprendida para que la Junta de Andalucía acometa medidas normativas en congruencia con la Recomendación del Comité de Derechos del Niño CRC/C/ESP/C0/5-6, en su apartado E.25 -violencia contra menores-, en el sentido de que se prohíba el acceso o participación de menores a festejos taurinos.

Manifestaba dicha asociación que, ejerciendo el derecho de petición, solicitaron de la entonces Consejería de Justicia e Interior que acometiera la modificación de la normativa andaluza en la materia para adecuarla al contenido de la mencionada Recomendación y que habían obtenido como respuesta que en estos momentos no se contempla dicha posibilidad. Al respecto parece que la Administración autonómica habría ponderado el contexto social en que nos encontramos y los antecedentes históricos y culturales de tales festejos taurinos, siendo así que la reglamentación actual garantiza la protección de los menores estableciendo un límite de edad razonable, a lo cual se une la innegable responsabilidad de los padres o tutores de procurar el bien de sus hijos o pupilos, alejándolos de toda situación que según su libre criterio educativo pudiera considerarse dañina para ellos.

Desde esta Institución remarcamos que la controversia que se somete a nuestra consideración nos es trasladada desde la perspectiva de la protección del menor y no desde la relativa a la defensa del medio ambiente animal.

Es por ello que desde esta perspectiva debemos necesariamente referirnos a la reciente legislación nacional sobre protección de los derechos de los menores (Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia; y Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, también de

*La Ley de protección a la infancia y a la adolescencia no ha establecido ninguna prohibición expresa de acceso o participación de menores en los festejos taurinos*

**modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia) en las que no se establece ninguna prohibición expresa de acceso o participación de menores a los festejos taurinos, tratándose de una cuestión de hondo calado en nuestro país, dada la asentada tradición cultural relativa a la tauromaquia, muy enraizada en la población con una elevada participación popular.**

Hemos de remarcar que los espectáculos taurinos en Andalucía se rigen por normativa estatal, constituida por la Ley 10/1991, de 4 de abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, desarrollada por el Real Decreto 145/1996, de 2 de febrero, que aprueba el reglamento de espectáculos taurinos, todo ello sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de espectáculos públicos. En esta normativa no se establece ninguna limitación por edad, solo una referencia a la necesaria autorización paterna para participar en las actividades de las escuelas taurinas.

La señalada Ley estatal se dictó al amparo de las competencias exclusivas del Estado recogidas en la Constitución en materia de orden público (artículo 149.1.29.ª de la Constitución) y para el fomento de la cultura (149.2 de la Constitución). Por su parte, la Comunidad Autónoma de Andalucía, en ejercicio de sus competencias exclusivas en materia de espectáculos públicos, aprobó la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía.

En desarrollo de esta Ley, y por tratarse de un espectáculo público, el gobierno de Andalucía aprobó el Decreto 68/2006, de 21 de marzo, que establece el reglamento taurino de Andalucía, que en su artículo 9 prohíbe la participación (que no la mera asistencia como espectador) de menores de 16 años en la suelta de reses en plazas anexas a restaurantes o similares. Con anterioridad ya aprobó el Decreto 112/2001, de 8 de mayo, sobre escuelas taurinas, en el que se establece que los alumnos deben tener como mínimo 12 años cumplidos.

Así pues, se ha de resaltar como la Comunidad Autónoma de Andalucía ha venido a regular de forma más limitada que en el resto del Estado la asistencia y participación de menores a espectáculos taurinos,

debiendo remarcar también que en el procedimiento de elaboración del reglamento taurino de Andalucía se cumplió con lo establecido en la moción 7-04/M-000009, aprobada por el Parlamento de Andalucía en noviembre de 2004, relativa a política en materia de espectáculos públicos y legislación taurina, en cuya virtud se abrió por parte de la Administración de la Junta de Andalucía un amplio proceso de recepción de propuestas, ideas y sugerencias de asociaciones y entidades representativas de distintos sectores profesionales, empresariales y también de la afición taurina de cara a la elaboración del citado reglamento.

**Lo expuesto hasta ahora no ha de ser obstáculo para que, desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor de Andalucía resaltemos la importancia de la labor del Comité de los Derechos del Niño como órgano supervisor de la aplicación de la Convención sobre los Derechos del Niño por sus Estados Partes.** Aunque en principio las observaciones y recomendaciones emitidas por el Comité no son expresamente vinculantes, sí tienen un importante valor para orientar la interpretación que se haya de dar a los preceptos de la Convención, ejerciendo de impulso a las políticas públicas de los Estados Partes para que actúen en congruencia con tales postulados.

Ahora bien, tampoco podemos dejar de lado que el cumplimiento de las Observaciones del Comité en esta materia no solo vinculan a la Comunidad Autónoma de Andalucía sino a todo el Estado, y que la legislación nacional no establece ninguna limitación por razón de edad, ni en la legislación sectorial sobre espectáculos públicos ni en la legislación sobre protección de menores, siendo así que actualmente existe en Andalucía normativa reglamentaria que garantiza, aunque de forma parcial y limitada la protección del menor, sin llegar a una prohibición absoluta.

Por tanto, consideramos razonable la decisión adoptada por la Consejería de

***No descartamos que, conforme evolucione la sensibilidad social, se pudiese contemplar las limitaciones de los menores a la tauromaquia, dando cumplimiento a las Observaciones del Comité de los Derechos del Niño***

Justicia e Interior que considera, por un criterio de oportunidad, que en estos momentos no resulta aconsejable acometer para el ámbito territorial andaluz una modificación normativa de ese calado, **ello sin cerrar la posibilidad de que conforme fuese evolucionando la sensibilidad social se pudiese contemplar dicha prohibición, dando cumplimiento de este modo a las observaciones realizadas por el Comité de los Derechos del Niño en materia de espectáculos taurinos** (queja 18/3227, queja 18/3467, queja 18/2143 y queja 17/0495).

Otro de los aspectos en los que esta Institución ha focalizado su intervención en los últimos ejercicios guarda relación con **la prevención del consumo de alcohol por menores de edad, especialmente si dicho consumo se asocia a momentos de ocio y diversión, integrando dicho consumo como una conducta normalizada que se ha de asumir de modo inevitable en el proceso de socialización de adolescentes y jóvenes.**

***Es necesario potenciar la prevención del consumo de alcohol por menores de edad, especialmente si dicho consumo se asocia a momentos de ocio y diversión***

A lo largo de 2018, como continuidad de las actuaciones realizadas en años anteriores, hemos iniciado el trámite de un expediente de queja en relación con la publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación en el metro de Málaga (queja 18/6839) y formulamos una **resolución** dirigida al Ayuntamiento de Sevilla ([queja 17/2475](#)).

Este último expediente se inició tras tener conocimiento de la campaña publicitaria que, con ocasión de la Feria de Abril de 2017, se venía realizando en las marquesinas de los autobuses urbanos y metrocentro de Sevilla. Sobre este particular algunas personas

nos hicieron llegar fotografías en las que se observaba dicha campaña publicitaria, en unos casos referida a cerveza o vino, y en otros casos referida a bebidas alcohólicas de alta graduación, utilizando eslóganes publicitarios que equiparan los momentos de ocio con el consumo de alcohol.



Para justificar nuestra resolución partimos del hecho de que la publicidad en espacios públicos de bebidas alcohólicas de alta graduación no se encuentra expresamente prohibida en Andalucía, pero este hecho no puede ser obstáculo para mostrar nuestra disconformidad con la aparente pasividad de la administración local ante dicha actividad publicitaria pública en espacios o instalaciones de acceso público asociadas al servicio público de transporte urbano.

Y no compartimos esta actitud en tanto que no consideramos encuadrable en valores y principios de buena administración que en unos lugares de tanta concurrencia de personas como son las paradas de autobús, el propio ayuntamiento, concernido siquiera fuera de forma indirecta por los mandatos constitucionales de fomento de la educación sanitaria y adecuada utilización del ocio por parte de la ciudadanía (artículo 43.3 de la Constitución) así como de protección de la seguridad y la salud de los consumidores y usuarios (artículo 51 de la Constitución) e implicado en políticas de fomento de ocio responsable por la juventud, desincentivando el consumo de bebidas alcohólicas, **no haga nada por evitar la difusión de tales mensajes publicitarios.**

**Más al contrario, teniendo responsabilidad directa en la prestación del servicio de transporte e instalaciones vinculadas se beneficia económicamente de ello al percibir la contraprestación incluida en el contrato con la empresa adjudicataria, consintiendo la actividad publicitaria, si no ilícita, sí al menos inconveniente o lesiva para una educación en valores de las personas menores de edad.**

Por lo expuesto, **recomendamos** al Ayuntamiento de Sevilla, en primer lugar, que, en tanto no se apruebe una normativa de ámbito nacional o autonómico que detalle el alcance de la prohibición de la publicidad de bebidas alcohólicas, especialmente las de alta graduación, en lugares de acceso público, se dicten las instrucciones precisas para evitar dicha publicidad a TUSSAM, con la finalidad de que dicha empresa municipal las incluya a su vez en el clausulado del contrato que se suscriba en el futuro con la empresa que se encargue de gestionar los espacios publicitarios vinculados a los transportes urbanos de Sevilla. Y en segundo lugar recomendamos también de la Administración local que, en tanto no exista

una prohibición normativa o incluida en las cláusulas del contrato, en ejercicio de las potestades de supervisión y control del servicio contratado se dicten instrucciones para que la empresa evite en la medida de lo posible dicha publicidad de bebidas alcohólicas de alta graduación por lo dañina que representa para el conjunto de la sociedad y en especial para las personas menores de edad.

En respuesta a esta resolución recibimos un informe de la Alcaldía que adjuntaba el elaborado a su vez por la dirección gerencia de TUSSAM, que contesta enfatizando que la actual contratación se ha adjudicado con fecha 24 de septiembre de 2018, por un período de cinco años, y que no contempla la prohibición de publicidad de bebidas alcohólicas.

Y respecto de la posible inclusión de esta prohibición en el clausulado de contratos futuros, refiere la citada dirección gerencia que este hecho supondría un agravio respecto al resto de empresas concesionarias de otros espacios publicitarios existentes en la vía pública, y que no tendría sentido ni efectividad práctica la prohibición en una marquesina y no así en un cartel publicitario (mupi) situado a escasos metros de la misma, siendo su único efecto una disminución de ingresos o de las condiciones de mantenimiento de TUSSAM.

Sobre este particular hemos de matizar que nuestra intención con nuestro posicionamiento, plasmado en la resolución dirigida al Ayuntamiento, no era que se introdujeran nuevas obligaciones contractuales que en adelante habrían de vincular a la empresa adjudicataria, sino que se recordase a dicha empresa la normativa que rige en Andalucía en lo atinente al consumo y publicidad de bebidas alcohólicas en espacios de concurrencia pública, así como de las especiales limitaciones relativas a menores de edad.

No se trataría, pues, de una novación del objeto del contrato, sino de llamar la atención a dicha empresa sobre la necesidad de ajustar su actuación a la normativa aplicable en nuestra Comunidad Autónoma y sobre las políticas públicas que vienen realizando las distintas administraciones -entre ellas el Ayuntamiento de Sevilla- que pretenden desincentivar el consumo de bebidas alcohólicas, por lo pernicioso que resulta para la salud de las personas, especialmente si son menores de edad.

Desde nuestra obligada perspectiva de Defensor del Menor estimamos que sin necesidad de imponer una novación contractual que vincularía a la entidad contratista, y sin el recurso a medidas coercitivas, tan solo apelando a la ética comercial de la empresa, a su responsabilidad social corporativa, no sería descartable que dicha empresa asumiera de forma voluntaria dichas indicaciones, primando en la explotación comercial de tales espacios publicitarios la publicidad de productos o servicios sin relación con el consumo de bebidas alcohólicas, en especial las de alta graduación.

No obstante, también llamamos la atención al Ayuntamiento de Sevilla sobre la sentencia 228/2011, de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, por la que se desestima el recurso de casación interpuesto por una empresa comercializadora de bebidas alcohólicas contra la sentencia dictada por la Audiencia Provincial de Madrid que ordenaba cesar la publicidad de dichas bebidas alcohólicas expuestas en la vía pública por considerar ilícita dicha publicidad.

A este respecto, por resultar especialmente clarificador su contenido, reproducimos a continuación lo expuesto:

«Esta Sala considera que los argumentos expuestos por la parte recurrente no son suficientes para considerar que la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 no establece una prohibición de venta y consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública. Así se infiere de los siguientes razonamientos:

1. No puede aceptarse que la prohibición de publicidad del alcohol deba ser objeto de una interpretación de carácter restrictivo fundada en que implica una limitación de derechos económicos, como el de la libre empresa. Como se ha de puesto de manifiesto reiteradamente a lo largo de este proceso, el TJUE, fundándose en la extraordinaria relevancia que tiene la protección del derecho a la salud desde el punto de vista de los derechos fundamentales de la persona, ha declarado con reiteración que una normativa que limita las posibilidades de hacer publicidad de bebidas alcohólicas, como medio de combatir el alcoholismo, responde a las preocupaciones por la salud pública y no vulnera las libertades económicas, porque se trata de límites basados en un interés público legítimo (SSTJUE de

10 de julio de 1980, Comisión/Francia, 152/78, apartado 17; 25 de julio de 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior y Publivia, asuntos acumulados C-1/90 y C-176/90, apartado 15; 8 de marzo de 2001, cuestión prejudicial C-C- 405/1998, apartado 41). En la actualidad, la CDFUE, incorporada como texto normativo europeo por el Tratado de Lisboa, hace numerosas referencias a la salud y proclama (artículo 35 CDFUE ) que «al definirse y ejecutarse todas las políticas y acciones de la Unión se garantizará un alto nivel de protección de la salud humana.»

2. El sentido literal de los preceptos controvertidos es el de que se «se prohíbe expresamente la publicidad, directa o indirecta de bebidas alcohólicas y tabaco [...] en todos los lugares donde esté prohibida su venta, suministro y consumo» (artículo 28.1.h] Ley 5/2002 ). Entre los lugares en los cuales concurre esta condición figura «la vía pública» (artículo 30.3 Ley de la Comunidad de Madrid 2/2005 ). En el plano de la argumentación lógico-formal (al que se acoge en primer término la parte recurrente) el hecho de que se establezcan excepciones (para las terrazas, veladores, o en días de fiesta o fiestas patronales o similares regulados por la correspondiente ordenanza municipal) no invalida la regla general ni comporta que ésta quede sin efecto en el ámbito no comprendido por las excepciones.
3. El artículo 30.4 de la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 establece que «no se permitirá la venta, suministro o distribución minorista de bebidas alcohólicas realizada a través de establecimientos de cualquier clase en los que no esté autorizado el consumo, la de carácter ambulante y la efectuada a distancia, cuando tengan lugar durante el horario nocturno [...]» La parte recurrente trae a colación este precepto a favor de la interpretación que defiende, pues considera que la prohibición de la venta ambulante durante el horario nocturno (y la consiguiente autorización implícita de ella durante el horario diurno) equivale a la autorización de la venta en la vía pública. No puede aceptarse la corrección lógica de esta alegación, pues venta ambulante es la que no se realiza en establecimientos fijos, con independencia de que se realice o no en determinados lugares de la vía pública en que pueda estar autorizado el consumo.

4. En el plano de la argumentación material fundada en la valoración de los principios y fines de la Ley 2/2005, tampoco podemos aceptar que la excepción relativa a las terrazas y veladores equivalga o comporte la consecuencia de admitir la publicidad de las bebidas alcohólicas en la vía pública. En efecto, el alcance y las consecuencias de la actividad publicitaria son muy distintas si la publicidad se realiza con carácter general en la vía pública, en cualesquiera lugares por los que inevitablemente transitan todo tipo de personas, incluidas las que padecen adicción al alcohol, y en cualquier circunstancia, que la publicidad limitada a lugares acotados en la vía pública, cuyo efecto tiene carácter limitado y puede ser evitado por quienes lo deseen no concurriendo a los expresados lugares.

Por razones lógico-formales, no puede considerarse que el hecho de que la Ley de la Comunidad de Madrid 5/2002 prohíba la publicidad en los medios de transporte público, y lugares de espera, aunque estén situados en el exterior, signifique que se autoriza en el resto de lugares de la vía pública, pues nada impide que dos prohibiciones incidan parcialmente, desde perspectivas distintas, sobre el mismo objeto sin anularse recíprocamente. Este efecto es admitido en el ámbito del Derecho sancionador como propio de la concurrencia de normas.

5. (...) No es aceptable sostener que el derecho a la libertad de empresa tenga carácter preferente frente a derecho a la salud, pues el lugar en que los distintos valores y bienes son considerados de manera expresa por la CE para el reconocimiento de derechos no comporta de manera absoluta el establecimiento de una gradación jerárquica entre ellos. Cuando se produce un conflicto entre valores y bienes constitucionales la ponderación que debe realizarse debe atender, entre otros elementos, a la importancia que la CE atribuye a cada uno aquellos en el conjunto del sistema de derechos constitucionales. La promoción de la salud es contemplada por la CE como un principio rector de la política social y económica, pero esto no significa que la salud solo tenga relieve constitucional desde este punto de vista, pues el daño a la salud afecta a derechos fundamentales de primer orden, como son el derecho a la vida y a la integridad física

y psíquica. La parte recurrente no ha justificado que el efecto de protección de la salud que la Ley de la Comunidad de Madrid 2/2005 pretende conseguir limitando el daño que genera la publicidad en la vía pública del consumo del alcohol pueda conseguirse por otros medios menos restrictivos de los derechos económicos de las empresas afectadas, por lo que nada autoriza a suponer que el juicio de proporcionalidad realizado sea incorrecto.

La sentencia recurrida se atiende en todo a estas consideraciones jurídicas, por lo que no se advierte en ella la infracción que se denuncia (...)» (Fundamento de Derecho Tercero, apartado B),

Los motivos que sirven de fundamento a nuestra resolución, relacionada con la contratación de espacios publicitarios en lugares de concurrencia pública, en principio focalizada en actuaciones de la empresa municipal de transportes urbanos, son trasladables a cualquier actividad similar que realice cualquier otra empresa municipal, o incluso de forma directa el propio Ayuntamiento, por lo que damos aquí por reproducidos los mismos razonamientos y consideraciones que efectuamos en nuestra resolución, en el convencimiento de que el Ayuntamiento de Sevilla los hará extensivos a otros entes y organismos públicos vinculados a la corporación local.

En cuanto a la segunda de nuestras recomendaciones, la respuesta de la dirección gerencia de TUSSAM es en sentido favorable, señalando su voluntad de actuar de manera especialmente sensible para evitar acciones publicitarias especiales que por su impacto visual, ubicación o graduación de la bebida alcohólica puedan tener mayor afección sobre el público infantil, como es el caso de la campaña publicitaria a la que se refiere el escrito inicial de este expediente.

### 3.1.2.8 e) Derecho al deporte

Las personas menores de edad son quizás quienes más participan en actividades deportivas, concebida esta práctica como simple actividad lúdica, aunque también son asiduas participantes del deporte competitivo

organizado por ayuntamientos o por las correspondientes federaciones deportivas.

Por lo expuesto **no puede resultar extraño** que derivada de la práctica deportiva surjan problemas que requieran la intervención de esta Institución, bien para que las Administraciones dispongan de unas instalaciones deportivas dignas y adecuadas a dicha finalidad, bien para evitar discriminaciones o conductas inapropiadas en la preparación o desarrollo de las actividades o competiciones, focalizando en ocasiones nuestra preocupación en evitar los problemas de violencia o xenofobia asociados a las competiciones deportivas en que participan menores de edad.

A título de ejemplo podemos citar la reclamación de un padre que se queja de la programación de los entrenamientos, sin tener en cuenta las altas temperaturas que se dan en la localidad en dicho horario, y sin que tengan la sensibilidad suficiente para trasladar los horarios para evitar riesgo a los menores que realizan dicha actividad deportiva (queja 18/5484); cuestión similar expone un padre que relata su malestar por el modo de proceder y criterios del entrenador del equipo de fútbol en el que está federado su hijo, mostrando su pesar por el trato hacia él, a su juicio discriminatorio, contrastando esta actitud con la del entrenador anterior que tenía el equipo (queja 18/3324).

***Actuamos para que las Administraciones dispongan de instalaciones deportivas dignas y adecuadas, evitando la violencia o xenofobia asociadas a eventos deportivos en que participan menores de edad***

Por su parte, el presidente de un club de baloncesto femenino se lamenta de que la Federación de Baloncesto (FAB) citara a una convocatoria de la selección provincial a unas niñas federadas en su club, a pesar de tener conocimiento de que en esas mismas fechas tenían que acudir a un partido con su club, incluido en el calendario oficial. Como quiera que no pudieron simultanear ambos compromisos las menores fueron excluidas

de las posteriores convocatorias de la selección, lo cual considera un trato arbitrario y vejatorio para ellas, ya que se limitaron a cumplir con el compromiso adquirido con su club sin negarse en ningún momento a acudir a la convocatoria de la selección.

Trasladado el problema a la FAB apreciamos que la controversia citada pudiera obedecer a algún malentendido en la relación entre el personal técnico de la federación y el club, al enfatizar el ente federativo que todos los deportistas que son seleccionados para formar parte de las selecciones provinciales o de la propia selección andaluza lo son respondiendo a criterios estrictamente técnicos y deportivos, siendo las personas que conforman el equipo técnico-deportivo de la FAB (director deportivo y los entrenadores de las distintas selecciones, que a su vez forman parte de los clubes federados) quienes gozan de libertad absoluta para convocar a quienes ellos consideran oportuno en aras de obtener el mejor resultado deportivo posible, pero respetando principios como la buena convivencia del equipo, el compromiso, el compañerismo, el respeto al juego limpio, etc.

De igual modo pudimos conocer que la FAB no había impuesto sanción alguna a ninguna jugadora, y que las jugadoras del aludido club de baloncesto femenino siguen siendo concurriendo a la selección provincial de Córdoba y a la andaluza, sin que se conozca ningún incidente reseñable (queja 18/6325).

Hemos de señalar **la relevancia que vienen adquiriendo las conocidas “escuelas deportivas”, en algunos casos vinculadas a clubes deportivos profesionales, a las cuales acuden menores para recibir formación física y técnica relacionada con el deporte** en cuestión, participando en ocasiones en competiciones oficiales.

Sobre estas actividades deportivas un padre se lamentaba de que, por decisión unilateral de la escuela deportiva, su hijo hubiera sido apartado del grupo de niños en el que estaba integrado para incluirlo en uno nuevo. Considera que esta decisión es contraproducente para el niño ya que ha de soportar el daño emocional inherente a la separación del grupo de iguales con los que fraguó una relación de compañerismo y amistad durante el año en que compartieron entrenamientos y competición,



siendo así que, según deduce, la decisión de cambio de grupo no está basada en ningún criterio pedagógico, deportivo o de evolución personal del niño, ya que ni siquiera le consta que los entrenadores del grupo en el que estaba integrado emitieran ningún informe al respecto, sobre el que pudieran estar basadas estas decisiones.

Además de dirigirse a esta Institución del Defensor del Menor, presentó idéntica reclamación ante la mencionada escuela deportiva y ante la Federación Andaluza de Fútbol, justificando aquella sus decisiones en función de criterios técnicos organizativos, procurando conciliar dichos criterios con las necesidades de las familias cuyos hijos están allí matriculados. En cualquier caso, al insistir en su reclamación y solicitar la devolución del importe de la matrícula, la escuela deportiva accedió a devolverle el importe pagado.

Tras analizar la cuestión, informamos al interesado acerca de la **muy parca regulación que actualmente existe sobre las escuelas deportivas gestionadas por entes privados**. En nuestra Comunidad Autónoma se encuentra vigente la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía, que aborda la regulación del deporte en edad escolar, incluido el concepto de deporte base (artículo 30.c) dirigido a aquellos deportistas en edad escolar interesados en desarrollar un mayor nivel deportivo. Sus objetivos serán principalmente formativos y competitivos y tendrá como punto de partida el club deportivo inscrito en el Registro andaluz de entidades deportivas, pudiendo proyectarse a cualquier ámbito territorial.

*A pesar de la relevancia que vienen adquiriendo las conocidas "escuelas deportivas" a las que acuden menores de edad, gestionadas por entes privados, es muy parca su regulación legal*

Dejando a un lado estas escuetas referencias normativas, el resto de legislación aplicable a las escuelas deportivas se centra ya en aspectos comunes a cualquier actividad económica ejercida en un inmueble o recinto de acceso público, debiendo por ello contar la mencionada escuela

con las correspondientes licencias administrativas para el ejercicio de dicha actividad, cumplir con las correlativas obligaciones tributarias y disponer los trabajadores de las titulaciones requeridas, ejerciendo su labor dentro de los marcos establecidos en la normativa laboral.

Ahora bien, no existe regulación específica en cuanto a los contenidos mínimos y los límites de la formación que pueda impartir la escuela deportiva, como tampoco respecto del modo en que tales actividades han de organizarse, quedando en manos de la federación deportiva, en este caso la Federación Andaluza de Fútbol, la misión de garantizar la adherencia de los clubs o entidades privadas asociadas a las reglas de la práctica del deporte en cuestión, colaborando con la administración pública en la transmisión de valores inherentes a la práctica del deporte, especialmente cuando los participantes fueran menores de edad. A tales efectos es habitual que la federación elabore instrucciones técnicas sobre la práctica concreta del deporte en cuestión, sobre el modo de realizar los entrenamientos, promoción del juego limpio, evitar comportamientos violentos, etc.

A este respecto, por actuaciones de esta Defensoría en materia de deporte hemos tenido conocimiento de las actuaciones que ha venido realizando la Federación Andaluza de Fútbol en lo relativo a la participación de menores en competiciones oficiales de fútbol, procurando formación específica a las personas que se responsabilizan de tareas vinculadas con el fútbol y aprobando reglamentaciones internas para protegerlos de posibles abusos o evitando situaciones de indefensión. En este sentido, destaca especialmente el Reglamento del Menor de la Federación Andaluza de Fútbol, elaborado en 2001.

También hemos de destacar que **la Federación Andaluza de Fútbol creó la figura del Defensor del Menor del Fútbol Andaluz**, con el propósito de defender los derechos de los menores de edad en el fútbol y sus especialidades deportivas en Andalucía. Y en este contexto, al estar en trámite la reclamación presentada por el interesado ante la citada Federación Andaluza de Fútbol, y ser competencia del ente federativo supervisar el correcto funcionamiento de los clubs y entidades vinculados a la práctica del fútbol, pudiendo ejercer competencias disciplinarias

y disponiendo de facultades para reglamentar su funcionamiento, quedamos a la espera de la respuesta que pudiera ofrecerle la Federación sobre el concreto asunto que nos plantea en su queja al quedar este incluido en su ámbito de competencias (queja 18/4987).

Por último hemos de referirnos a la queja que nos presentó la Federación Andaluza de Kickboxing para denunciar la próxima celebración, en un gimnasio público de Úbeda, de un campeonato de dicha disciplina deportiva, sin que dicho evento hubiera sido autorizado ni por la mencionada federación, ni por la administración autonómica de Andalucía, ni por el ayuntamiento, y en el cual tenían previsto participar menores de edad, tal como se desprende de la cartelería anunciadora.

Señalaba la federación que en espectáculos privados, organizados por terceros y con entrada pública, estaba vedada la participación de menores en los combates en el ring. Y que mucho menos podrían competir menores en veladas donde se compita al KO.

Alertados por esta queja nos dirigimos tanto al Ayuntamiento como a la entonces Dirección General de Actividades y Promoción del Deporte de la Junta de Andalucía, respondiéndonos esta última que no se trata de una competición oficial, lo que de ser así habría incurrido en una falta grave atendiendo al artículo 128 Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía. Por ello, como competición deportiva no oficial, resultaba necesaria una comunicación previa del organizador al Ayuntamiento de Úbeda, en los términos previstos en el artículo 24 de la Ley 5/2016, de 19 de julio, del Deporte de Andalucía. De igual modo debía obtener el organizador el permiso para su celebración establecido la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y su reglamento de desarrollo.

Por su parte el Ayuntamiento de Úbeda calmó nuestra inquietud finiquitando la cuestión tras señalar que autorizó la cesión del espacio público para la organización de una velada de boxeo, no de Kickboxing, pero condicionando su posible celebración al cumplimiento estricto de la legislación vigente, especialmente la relativa a la materia deportiva; comprobando que se disponen de los permisos y seguros exigidos por la

normativa, haciéndose responsable el organizador de cualquier daño que se pudiera producir en las instalaciones deportivas municipales por los espectadores o participantes (queja 18/1080).

### 3.1.2.9 Menores y familia

#### 3.1.2.9 a) Conflictos en el seno de la familia

Es frecuente que en el devenir cotidiano de relación entre los miembros que integran la familia surjan conflictos derivados de la organización y las relaciones domésticas; también desavenencias en relación con la crianza de los hijos, conciliación de la vida laboral con la familiar, cumplimiento de horario y normas, colaboración en las tareas del hogar, gestión del dinero, vestuario, relación entre hermanos u otros miembros de la familia. Además, en la relación entre padres e hijos pueden aparecer conflictos por otras cuestiones como la selección de amistades, consumo de alcohol y otras drogas, los estudios, entre otras.

**Y toda esta conflictividad es a su vez causa y efecto de rupturas de la relación de pareja, que a su vez, en aquellos supuestos en que no se llega a consensuar una solución amistosa -lamentablemente, este hecho se da en más ocasiones de las deseables- deriva en litigios de difícil solución.**

De este modo llegan a la Institución quejas relativas a los impedimentos del otro progenitor para ejercer el derecho de visitas (quejas 18/0071, 18/0949 y 18/2603); también en disconformidad con la resolución judicial que establece el régimen de guarda y custodia compartido o exclusivo (quejas 18/0303, 18/0457, 18/0552, 18/0590 y 18/1992); con la escasez o amplitud de las visitas acordadas por el juzgado en favor de progenitor no custodio (quejas 18/2448, 18/2474, 18/2602 y 18/5089); o por la escasa efectividad de la intervención judicial tras las denuncias por incumplimiento de la obligación de pago de una pensión de alimentos (quejas 18/2281, 18/3043 y 18/4153).

Para la resolución de muchos de estos litigios, que ya se encuentran en manos de los juzgados, resulta clave el informe técnico que ha de elaborar el equipo psicossocial. A este respecto destacamos el informe

especial elaborado por esta institución bajo el título «Los Equipos Psicosociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia» que relata el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de estos “informes”, su impacto en las decisiones judiciales y numerosas cuestiones que se describen en el presente documento. Después de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrecemos las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

[En otro apartado de este documento se contiene una referencia más extensa al señalado informe.](#)

**Entre los litigios familiares consecuencia del desacuerdo entre las partes afectadas por una relación de pareja se encuentran los relacionados con el empadronamiento en un nuevo domicilio.** En relación con esta cuestión tramitamos la reclamación de una persona que se mostraba disconforme con el modo en que gestiona el Ayuntamiento de Torrox su padrón municipal de habitantes. En concreto, el interesado nos decía que tras romper la relación de pareja con la madre de su hija, esta trasladó su residencia de un municipio de la provincia de Málaga a Torrox, solicitando su empadronamiento en este último junto con su hija, y obteniendo una resolución favorable de la corporación local, todo ello a pesar de no contar con el consentimiento expreso de él, como padre del menor.

Tras analizar la normativa aplicable al asunto, en especial las Instrucciones técnicas a los ayuntamientos sobre gestión del padrón municipal, emitidas por el Instituto Nacional de Estadística y la Dirección General de Coordinación de Competencias con las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales, concluimos que el criterio general a seguir cuando se solicite el empadronamiento de menores junto con uno solo de sus progenitores será exigir la firma de ambos progenitores para la inscripción o cambio de domicilio, siempre y cuando la guarda y custodia del menor no esté confiada en exclusiva al progenitor que realiza la solicitud, lo que deberá acreditarse convenientemente mediante resolución judicial en los casos de separación o divorcio, Libro de Familia con un solo progenitor, etc.

En consecuencia formulamos al Ayuntamiento una **recomendación** para que proceda a la convalidación del acto administrativo del empadronamiento de madre e hijo, afectado de vicio de anulabilidad por haberse dictado con infracción del ordenamiento jurídico. Y solicitamos que en lo sucesivo el Ayuntamiento de Torrox observe escrupulosamente la normativa sobre el empadronamiento de menores no emancipados, en los casos de que este empadronamiento sea instado por un solo progenitor ([queja 18/0193](#)).

*Niños y niñas se ven inmersos en los litigios de sus progenitores que dirimen sus conflictos ante los tribunales y se ven afectados por sus vicisitudes y resultados*

Por otro lado, son muchas las personas menores de edad que se ven inmersos en los litigios en los que sus protagonistas suelen ser sus progenitores que, en alguna medida, dirimen sus conflictos ante los tribunales y donde los niños y niñas bajo sus tutelas resultan inexcusablemente afectados por dichos procesos, sus vicisitudes y, desde luego, sus resultados.

Los ejemplos son numerosos y los comentaremos con más detalle en adelante: la determinación de la persona que asumirá su custodia; la modalidad de este régimen ya sea exclusiva de un progenitor o compartida, como últimamente se ha consolidado como decisión judicial mayoritaria; o la fijación de las cuantías como pensiones de alimentos para los hijos. Todos son casos que ocupan los litigios judiciales que marcan la vida de estas niñas y niños.

También estas decisiones son motivo de frecuentes impugnaciones que se reanudan o de nuevas demandas para corregir o adaptar las medidas provisionales o definitivas que en una determinada fecha se adoptaron y que, más tarde, vuelven a ser controvertidas. Pensemos que los avatares y alteraciones del régimen de vida de padres e hijos son, por naturaleza, cambiantes y necesitados de adaptación a las circunstancias que se ciernen sobre estas familias y sus miembros. En suma, **litigios residenciados ante el poder judicial del Estado, a falta de saber encontrar una respuesta próxima e inteligente protagonizada por las partes, padres y madres, que deberían lograr alcanzar las decisiones en el ámbito normalizado de la vida familiar.**

Comenzamos relatando la queja que pudimos concluir a comienzos de 2018 en la que se planteaba el tipo de procedimiento civil que se ocupaba de estudiar una modificación de medidas acordadas en el curso de un litigio matrimonial con sus hijos afectados.

Una vez admitida a trámite, nos dirigimos al Fiscal jefe del área de Algeciras (Cádiz) dándole traslado de su queja, relativa a los dos años transcurridos desde que presentó ante el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción nº 3 de La Línea de la Concepción demanda de modificación de medidas, que no fue admitida a trámite hasta 2015. Su objeto no era otro que eximir el pago de la pensión de alimentos que se le impuso en su día respecto de su entonces menor hija tras haber adquirido esta su mayoría de edad y también su independencia económica, mientras que el padre había quedado en situación de desempleo e impedida para satisfacer el referido pago.

De la información recibida se constató que el procedimiento había sufrido una paralización de dos años, dilación que ya no se puede salvar. Sin embargo, nos asegura el referido Fiscal jefe que se había activado ya su tramitación y señalada la vista ([queja 17/1352](#)).

Un parecido impulso logramos aplicar en el pago de deudas por alimentos que se tramitaba en un juzgado de Sanlúcar la Mayor (Sevilla). Pensemos el impacto que estas cuestiones generan en la vida de los menores que son los destinatarios finales de estas cuantías que resultan claves para su manutención y régimen de subsistencia, teniendo en cuenta que acostumbra a ser la madre la parte custodia y que sobre ella recae la obligación de sustento del menor ([queja 18/3962](#) y [queja 18/4411](#)).

### 3.1.2.9 b) Puntos de Encuentros Familiar

Los puntos de encuentro familiar (PEF) son concebidos como un servicio prestado por

***Las familias que utilizan los PEF suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en estos recursos a favor de la otra parte***

la administración (contratado con entidades privadas) de forma temporal y excepcional para facilitar a la ciudadanía disponer de un espacio neutral en el que favorecer el derecho esencial de los niños y niñas a mantener relaciones con sus progenitores y familiares, cuando debido a situaciones de ruptura familiar, así se establezca por resolución judicial, una vez agotadas todas las vías de acuerdo entre los progenitores.

A lo largo del ejercicio hemos intervenido en quejas relacionadas con la demora en el inicio efectivo de las visitas en el PEF, en las condiciones en que fueron establecidas por el juzgado, bien fuere mediante recogida y entrega del menor en dicho servicio, bien materializándose las visitas en la sede del PEF, bajo supervisión de algún profesional.

Al dar trámite a estos expedientes, y con independencia de la existencia de una acumulación de tareas en determinado PEF que provocan demoras o por dificultades técnicas para su activación (queja 18/0665 y queja 18/1832), también hemos podido constatar que en ocasiones la demora obedece a problemas relativos a la comunicación de la providencia del juzgado al PEF, por retrasos en dicha comunicación o por deficiencias en la misma, llegando a acumular una demora de ocho meses ([queja 17/3681](#)).

Las familias que utilizan el servicio suelen estar envueltas en procesos de ruptura conflictivos, por lo que es habitual recibir quejas de una de las partes denunciando falta de objetividad de los profesionales que prestan sus servicios en los PEF a favor de la otra parte (queja 17/4118), en otras ocasiones la queja guarda relación con incumplimientos o deficientes cumplimientos de lo establecido en la normativa reguladora de los PEF ([queja 17/4203](#), queja 18/4218 y queja 18/0816).

En estas reclamaciones nuestra actuación va orientada a comprobar que la Administración ejercer las potestades de dirección, supervisión y control del servicio contratado, pudiendo acreditar que en muchas de las reclamaciones se efectúan visitas de inspección a las dependencias del PEF y que los aspectos susceptibles de mejora dan lugar a las correspondientes medidas correctoras.



### 3.1.2.9 c) Registro de Parejas de Hecho

En relación con los nuevos modelos de familia que conforman la sociedad actual cobra especial relevancia el Registro de parejas de hecho, toda vez que dicho registro público tiene especial transcendencia jurídica para muchas cuestiones en que se ha de probar la relación de convivencia para el acceso a algunas prestaciones o derechos.

En relación con el funcionamiento y operatividad de tales registros, especialmente para solicitar agilidad en la tramitación de las solicitudes, hemos de reseñar la intervención que realizamos instando a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de Cádiz a que resolviera sin mayores dilaciones la solicitud de inscripción en el Registro formulada por un ciudadano, y cuya tramitación excedía el plazo de un mes -contado desde la presentación de la solicitud- previsto en el artículo 19.4, del Decreto 35/2005, de 15 de febrero, por el que se constituye y regula el Registro de Parejas de Hecho de Andalucía.

En el informe que nos remitió la Delegación Territorial se indica que el retraso en la tramitación obedecía a la falta de efectivos de personal en relación con el volumen de solicitudes de inscripción en el Registro, condicionado además por el concurso de traslados del personal funcionario.

Por este motivo, no fue hasta el 23 de octubre de 2017 cuando se le solicitó que aportara documentación que acreditase el domicilio común de la pareja (contrato de alquiler a nombre de ambos, escritura de la hipoteca de una vivienda a nombre de ambos, certificado de empadronamiento en la misma vivienda, etc.).

Recibida esta documentación y al no haber podido cumplir con los plazos, la Delegación Territorial emitió una resolución estimatoria -por silencio administrativo- de la inscripción de esta pareja en el Registro.

Una vez valorada la información comunicamos a la Delegación Territorial señalada que la demora en la tramitación administrativa del expediente parece guardar relación con una situación coyuntural de falta de

efectivos de personal condicionados por el concurso de traslado de personal funcionario. Pero en el supuesto de que no se tratase de una situación coyuntural, sino que la falta de personal continuase siendo reiterada y tuviese repercusión negativa en la gestión de los expedientes administrativos relativos al Registro de Parejas de Hecho consideraríamos necesario una solución provisional acorde con los mecanismos previstos de provisión de personal en coordinación con la Dirección General de Función Pública ([queja 17/5131](#)).

### 3.1.2.9 d) Familias numerosas

En lo que atañe a familias numerosas hemos de recalcar que la Comunidad Autónoma de Andalucía solo dispone de competencias para el reconocimiento, renovación y consecuente expedición de los títulos que acreditan dicha condición, debiendo aplicar para ello lo dispuesto en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que tiene el carácter de legislación básica, y por tanto de obligatoria aplicación por la Comunidad Autónoma de Andalucía.

A este respecto, la Institución recibe quejas de personas afectas por incidencias acaecidas en la tramitación de su expediente, y también hemos abordado el problema general que se plantea en las distintas unidades administrativas que vienen gestionando los expedientes relativos a títulos de familia numerosa en Andalucía, especialmente por la excesiva demora que acumulan su reconocimiento o renovación.

***Intervenimos por la excesiva demora en resolver los expedientes de familias numerosas conducentes a su reconocimiento o renovación***

En respuesta a esta problemática desde la entonces Dirección General de Infancia y Familias se recibió información sobre las medidas que se estaban implementando para su solución. Decía el centro directivo que, lamentando y compartiendo el malestar ocasionado en los casos concretos planteados, dada la implicación y mejoras realizadas por parte de los órganos tramitadores en las Delegaciones Territoriales, no se puede hacer una generalización de estos

problemas a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Es por ello que para mejorar el sistema se ha focalizado los problemas detectados en aquellas provincias en las que pudieran producirse a fin de su adecuado abordaje, dado que el volumen de expedientes no es igual en todas ellas y por consiguiente los posibles tiempos de tramitación.

Asimismo, se informaba que desde la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales se continúan realizando todos los esfuerzos para seguir avanzando en las consultas de datos desde el sistema (DNI, declaración del IRPF, empadronamiento, discapacidad, acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción, entre otros) así como reducir los plazos de tramitación para la expedición y renovación del título de familia numerosa, en coordinación con las Delegaciones Territoriales.

Anunciaba la Dirección General la elaboración de un proyecto de orden para regular dicho procedimiento con la que se pretende dar adecuada solución a los plazos de vigencia de los títulos en determinadas circunstancias, pero también a otros problemas que dificultan la tramitación de los títulos y que tienen su origen en la a veces compleja interpretación de la Ley de protección de las familias numerosas, dadas las casuísticas presentadas en las unidades familiares, como son la justificación de las condiciones económicas, la interpretación del artículo 4,3 de dicha Ley respecto al doble cómputo de los hijos o hijas con discapacidad o la simplificación de la documentación justificativa que deberán aportar las personas interesadas, entre otros.

Dicho proyecto de orden -anunciaba el centro directivo- se encontraba en la fase de consulta a las Delegaciones Territoriales de la Consejería para la elaboración de un primer borrador, fruto de la evaluación del procedimiento y las propuestas de mejoras propuestas a lo largo del tiempo tanto desde las Delegaciones Territoriales como desde el colectivo representativo, a través de la Federación andaluza de familias numerosas principalmente, con la intención de iniciar la tramitación normativa en el último trimestre del presente ejercicio.

La citada Orden también contempla realizar, por vía telemática, la presentación de las solicitudes, la consulta de documentos previa autorización de las personas interesadas o la consulta del estado de

tramitación de los expedientes, dando así cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos, lo que promoverá la simplificación y racionalización de los trámites para la expedición y renovación de los títulos.

Por ello, tan pronto como queden resueltas las incidencias para la implantación de dicha tramitación, se tiene previsto un funcionamiento que, junto con una suficiente asignación de los efectivos adecuados en las Delegaciones Territoriales, supondrá una reducción significativa de los plazos de tramitación, por lo que esperamos que en breve dejen de producirse situaciones como las descritas en las quejas que se presentan ante la Institución.

Pero a pesar de disponer de dicha información, con posterioridad hemos seguido recibiendo un conjunto significativo de quejas, referidas en su mayoría a las provincias de Sevilla y Málaga, que reiteran el excesivo retraso en la tramitación de tales expedientes, cuya media podemos señalar en torno a los cinco meses, tiempo que consideramos excesivo y que, a juicio de esta Defensoría, hace más perentoria la elaboración de un reglamento que regule el procedimiento administrativo que se ha de seguir en estos expedientes, simplificando trámites y permitiendo una solución ágil a los mismos tal como solicitan las personas afectadas.

Por otro lado, como es conocido, **uno de los supuesto que da derecho a ser beneficiario del bono social eléctrico es ostentar la condición de familia numerosa**. Para conseguir el reconocimiento de este derecho el procedimiento establecido por la normativa de bono social eléctrico obliga a la presentación de una solicitud acompañada de una serie de documentos, entre lo cuales se incluye, además del propio carnet de familia numerosa en vigor, un certificado de empadronamiento acreditativo de que todos los miembros de la unidad familiar residen en el domicilio objeto del bono y copia del libro de familia en el que figuren todos los miembros de la unidad familiar.

Esta petición documental, añadida a la exhibición del propio carnet de familia numerosa, ha originado la protesta de algunas personas que

consideran totalmente innecesaria e injustificada la misma por cuanto el único requisito contemplado en la normativa reguladora del bono social es la acreditación de la condición de familia numerosa del titular del contrato de suministro, por lo que debería bastar con la aportación del carnet de familia numerosa en vigor, sin que tenga justificación legal alguna el requerimiento de documentación complementaria, ni menos aun la exigencia de requisitos adicionales como pueda ser el empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar en la vivienda cuyo suministro se pretende bonificar.

Esta Institución comparte esta argumentación, e incluso considera innecesaria la petición al solicitante de aportación del carnet de familia numerosa en vigor, por cuanto el mismo obra en poder de la administración y debería ser requerida su acreditación al órgano pertinente y no al consumidor.

Por ello, aprovechando algunas de las quejas recibidas, hemos considerado oportuno dirigirnos a la empresa suministradora para requerirle que nos aclare las razones por las que se exige esta documentación adicional, a nuestro entender innecesaria. Aún no hemos obtenido respuesta a nuestra consulta (queja 18/6305).

Por otro lado, esta Institución ha venido cuestionando la ausencia de equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa.

Citemos un ejemplo que se deriva de la aplicación del denominado bono social. Se nos planteó una queja por la denegación del bono como consecuencia de no estar casados los padres, aunque sí inscritos en el registro de parejas de hecho y no constar uno de los progenitores en el carné de familia numerosa por así estipularlo la normativa reguladora de

***Cuestionamos la ausencia de equiparación legal entre las familias casadas y las que conviven como pareja de hecho en cuanto a los derechos derivados de la condición de familia numerosa***

las familias numerosas. Recordemos que la Ley 40/2003 en su artículo 2.3 solo reconoce a ambos progenitores el derecho a figurar en el título de familia numerosa cuando están casados, si son pareja de hecho, solo puede figurar uno de ellos. En este caso, se daba la circunstancia de que quien figuraba en el título -la madre- no era la persona titular del contrato de suministro que se pretendía bonificar al estar el mismo a nombre del padre.

El problema planteado en esta queja se ha podido solucionar sin que fuera necesaria nuestra intervención ante la compañía suministradora ya que la misma ha decidido reconocer el bono social a esta unidad familiar estimando la reclamación presentada por el padre.

En cualquier caso, insistimos nuevamente en la necesidad de acometer sin más demora una modificación de la Ley 40/2003 para establecer la oportuna equiparación de derechos entre los distintos tipos de familia (queja 18/6382).

### 3.1.2.9 e) Otras ayudas económicas a las familias

Durante el ejercicio 2018 **hemos seguido recibiendo quejas por la falta de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple**, contempladas en la Orden de 6 de mayo de 2002, de la Consejería de Asuntos Sociales. Al dar trámite a estas quejas la respuesta que obtenemos de las distintas Delegaciones Territoriales es similar a la recibida en ejercicios anteriores, refiriendo la imposibilidad de tramitar tales solicitudes por no existir crédito presupuestario disponible para ello.

*Continúan las quejas por la ausencia de respuesta a las solicitudes de ayuda por tercer hijo y parto múltiple*

Toda vez que estas reclamaciones se refieren a solicitudes presentadas en el año 2018, y por tratarse de una convocatoria de ayudas económicas a familias permanentemente abierta, hemos de suponer que con cargo al ejercicio presupuestario 2018 no existe crédito presupuestario habilitado para dar cobertura a las obligaciones económicas derivadas de la citada Orden de 6 de mayo

de 2002, o bien que el crédito disponible en el presupuesto iba a ser destinado a atender obligaciones procedentes de años anteriores, según el orden de prioridad que se hubiera establecido.

En cualquier caso, **se trata de un asunto que viene a incidir en la resolución que esta Institución emitió en el año 2015** para exponer a la entonces Consejería de Igualdad y Políticas Sociales la problemática existente con el reconocimiento y pago de estas ayudas económicas, formulando una **recomendación** con la intención de 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 la Consejería señaló expresamente su aceptación.

Sobre esta cuestión se ha de tener presente que la Ley 5/2017, de 5 de diciembre, del Presupuesto de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el año 2018, en el número quince de su disposición final primera introduce un nuevo artículo en el Texto Refundido de la Ley General de Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, el artículo 120 bis. «Procedimiento de gestión presupuestaria», que supone una innovación en el procedimiento de ejecución del gasto público derivado de la concesión de subvenciones cuya intención es que la correspondiente convocatoria pública haya de ser precedida de la autorización del gasto correspondiente.

En desarrollo de este artículo y en general del procedimiento de gestión presupuestaria del gasto público derivado de las subvenciones

otorgadas por la Administración de la Junta de Andalucía y sus agencias administrativas y de régimen especial, la Consejería de Hacienda, una vez oídas las Consejerías con competencia en materia de subvenciones y ayudas, dicta la Orden de 6 de abril de 2018, que en su artículo 10, referido al procedimiento de subvenciones de concurrencia no competitiva, establece que en estas convocatorias se deberá concretar necesariamente el periodo de tiempo en el que aquellas quedan abiertas, así como los créditos presupuestarios que financien las subvenciones convocadas, especificando la cuantía total máxima destinada a cada línea de subvenciones y los créditos presupuestarios a los que se imputan.

En virtud de cuanto antecede, nos hemos dirigido a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales exponiendo esta cuestión y solicitando la emisión de un informe al respecto, el cual nos hizo llegar la entonces Dirección General de Infancia y Familias y del cual podemos concluir que el problema planteado se encuentra en vías de solución (queja 18/2146).

### 3.1.2.9 f) Conciliación de la vida familiar y laboral

**La conciliación de la vida laboral y familiar es un derecho que tienen los trabajadores y trabajadoras y que deriva directamente de la Constitución Española (CE).** En concreto, de su artículo 14, que proclama el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de sexo, del artículo 9.2, que consagra la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones para que la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y del artículo 39.1, que establece el deber de los poderes públicos de asegurar la protección social, económica y jurídica de la familia.

La necesidad de conciliación del trabajo y la familia ha sido ya planteada a nivel internacional y comunitario (Directivas del Consejo 92/85/CEE, de 19 de octubre, y 96/34/CE, del Consejo, de 3 de junio) como una condición vinculada de forma inequívoca a la nueva realidad social que, igualmente, compromete a los poderes públicos a promover las acciones oportunas para procurar una conciliación efectiva de las responsabilidades laborales y familiares.



En este marco, la conciliación como un derecho de los trabajadores y trabajadoras se reconoce de forma expresa por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras, estando en la actualidad plenamente garantizado por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, en su artículo 44, con carácter general, y en su artículo 56, para el personal al servicio de la Administración Pública.

En el ámbito andaluz, el Estatuto de Autonomía para Andalucía impulsa un fuerte compromiso en esa dirección al promover, en su artículo 10.2, la efectiva igualdad del hombre y de la mujer andaluzes, superando cualquier discriminación laboral, cultural, económica, política o social, y garantizar la efectiva igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todos los ámbitos (artículo 15).

Por su parte, la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, aprobada por el Parlamento andaluz para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, dedica el Capítulo III de su Título II a la conciliación de la vida laboral, familiar y personal, incluyendo también el reconocimiento de este derecho en el ámbito del empleo público.

En este ámbito, el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) garantiza de forma efectiva este derecho de conciliación de la vida familiar y laboral de este personal al establecer en su artículo 48.1. h) un permiso cuando se produzca alguna de las siguientes circunstancias:

«Por razones de guarda legal cuando el funcionario tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida, tendrá derecho a la reducción de su jornada de trabajo, con la disminución de sus retribuciones que corresponda.

Tendrá el mismo derecho el funcionario que precise encargarse del cuidado directo de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad

o afinidad, que por razones de edad, accidente o enfermedad no pueda valerse por sí mismo y que no desempeñe actividad retribuida».

Para el personal estatutario de los servicios de salud, la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que aprueba el Estatuto Marco por el que se rige dicho personal, tras la modificación introducida por la Disposición adicional vigésima segunda.2 de la Ley Orgánica 3/2007, establece que «El personal estatutario tendrá derecho a disfrutar del régimen de permisos y licencias, incluida la licencia por riesgo durante el embarazo, establecido para los funcionarios públicos por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, sobre conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras y por la ley orgánica para la igualdad efectiva de mujeres y hombres» (artículo 61.2).

En desarrollo de este marco legal, en el ámbito del Servicio Andaluz de Salud, al regular la materia de vacaciones, permisos y licencias del personal de centros e instituciones sanitarias de esta Agencia, en la Resolución de la Dirección General de Profesionales de 23 de septiembre de 2013 que aprueba el Manual de normas y procedimientos en dicha materia, establece el derecho a la reducción de jornada por guarda legal, en los supuestos que se concretan en los siguientes términos:

***La conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares se configura como un derecho que se encuentra plenamente garantizado y cuyo ejercicio debe posibilitarse por la Administración***

a) Tener a su cuidado directo un menor de 12 años, una persona mayor que requiera especial dedicación, o de una persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.

b) Tendrá el mismo derecho el personal que precise encargarse del cuidado directo del cónyuge o de persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, que por razones de edad, accidente o de enfermedad no pueda valerse por sí mismo y no desempeñe

actividad retribuida. Existirá la opción de ejercitar este derecho durante el tiempo en que dicha persona permanezca en situación de incapacidad, según los informes médicos correspondientes (artículo 7).

El contenido de este derecho se concreta en el referido Manual en el que se establece:

- a) La «reducción de jornada de un tercio o de la mitad de la misma».
- b) La «percepción de un 80% o 60% respectivamente, de la totalidad de las retribuciones, tanto básicas como complementarias con inclusión de los trienios».

En definitiva, **la conciliación de la vida laboral y las responsabilidades familiares se configura como un derecho de los profesionales del Servicio Andaluz de Salud que se encuentra plenamente garantizado en las normas citadas y cuyo ejercicio, siempre que se cumplan las circunstancias establecidas en las mismas, debe posibilitarse por la Administración sanitaria adoptando las medidas que procedan para ello.**

En este contexto, debe repararse que las medidas garantizadoras del ejercicio de este derecho no constituyen solo una cuestión de orden legal sino también de orden constitucional, siendo así reconocido por el propio Tribunal Constitucional en su sentencia núm. 3/2007, de 15 de enero, en la que se señala que **estas medidas de conciliación forman parte del mandato constitucional de protección a la familia y a la infancia que se contempla en el artículo 39 CE**, pudiendo afectar también, en el caso de mujer trabajadora, al derecho fundamental a la no discriminación por razón de sexo del artículo 14 CE.

En la valoración de estos datos, es cierto que no puede dejar de tenerse en cuenta que las decisiones de sustitución de las reducciones de jornada tienen que adoptarse por la dirección de estos sanitarios en el ejercicio de las facultades organizativas que corresponde a dicha Administración, tras la valoración de diversos factores y de circunstancias concretas, de carácter asistencial y estructural, que determinan la decisión final de sustitución o no de la reducción de jornada.

Sin embargo, ello no puede obstar a que, en el ejercicio de esas facultades, la Administración sanitaria debe tener en cuenta la realidad de las plantillas de personal de sus dispositivos asistenciales, muy ajustadas como consecuencia de la situación de crisis vivida, con tasas de reposición prácticamente congeladas durante varios años, y en las que cualquier merma de efectivos repercute directamente en el resto de la plantilla pudiendo afectar igualmente al funcionamiento de la unidad, servicio o centro asistencial a los que están adscritos los profesionales que tienen reconocida una reducción de jornada.

Tampoco debe ser un obstáculo para las sustituciones de las reducciones de jornada por guarda legal concedidas que procedieran, en términos de eficiencia y eficacia en la atención asistencial, el “coste social” que pudieran tener las mismas al haberse establecido que se percibirán el 60% de las retribuciones, en el caso de reducción de un 50% de la jornada, y el 80%, en caso de una reducción del 33%.

Este incremento neto de las retribuciones del coste del puesto de trabajo afectado por la reducción de jornada que se sustituya, y más en las actuales circunstancias de recuperación de los derechos económicos y sociales del personal del sector público afectado por la crisis que se está produciendo, no puede constituir un obstáculo para proceder a la efectiva sustitución de la misma, toda vez que ese sobrecoste derivado de la asignación de un porcentaje retributivo por encima del porcentaje de reducción de jornada, constituye un derecho reconocido por la Administración sanitaria que sigue vigente y que debe contar con el respaldo económico-presupuestario correspondiente para posibilitar su efectividad.

Ante la constatación de que sólo se sustituyen el 66% de las reducciones de jornadas concedidas, para la conjunción del ejercicio de este derecho que tiene reconocido el personal del Servicio Andaluz de Salud (SAS) con las facultades organizativas y directivas correspondientes a esa Administración, esta Defensoría ha dirigido una **sugerencia** al Servicio Andaluz de Salud para que, en el marco de la negociación colectiva, prevista en el Capítulo XIV del Estatuto Marco del personal estatutario de los Servicios de Salud, se pudieran acordar criterios de sustitución de las reducciones de jornada por guarda legal, en términos de eficacia y eficiencia.

Asimismo, y a dichos efectos, hemos **recomendado** que se articule una coordinación efectiva entre los servicios centrales del SAS y los periféricos que permita disponer a las Áreas de Gestión Sanitaria de los recursos necesarios para poder realizar las sustituciones que se consideren necesarias para que el ejercicio del derecho a la reducción de jornada por guarda legal no repercuta negativamente en el resto de plantilla y en la atención asistencial ([queja 17/0884](#)).

### 3.1.2.9 g) Relaciones familiares en centros penitenciarios

**Nos hemos interesado por el modo en que se desarrollan las visitas y encuentros de los menores de edad con sus aquellos progenitores que se encuentran cumpliendo penas de privación de libertad en centros penitenciarios de Andalucía.**

A la hora de abordar este asunto, y conocedores de la atención que la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias presta a las peculiares situaciones que se generan cuando están presentes en estas instalaciones menores que acompañan a sus familiares, estimamos oportuno tomar mayor conocimiento de la situación en el seno de una actuación de oficio con objeto de conocer los criterios o pautas establecidas en relación con la presencia y acceso de menores a las instalaciones, descripción de las diferentes dependencias existentes en los centros penitenciarios radicados en Andalucía donde los internos realizan las comunicaciones familiares en general y contactos con sus hijos menores en particular, o la existencia o no de parques infantiles en cada uno de los centros.

Sobre este aspecto, conocimos, a través de diferentes expedientes de queja, de las posibles diferencias existentes entre algunos de los centros penitenciarios ubicados en Andalucía en relación a las condiciones de los espacios y habitáculos donde se desarrollan las comunicaciones íntimas, familiares y de convivencia de los internos en los centros penitenciarios con sus hijos menores.

***Nos interesamos por el desarrollo de las visitas de los menores de edad con sus progenitores que se encuentran en centros penitenciarios***

Así, con ocasión de la tramitación del expediente de queja 18/0449, donde nos interesábamos por el cierre del parque infantil del centro penitenciario de Huelva, se nos informaba que según la normativa penitenciaria «Las comunicaciones de convivencia se celebrarán en locales apropiados y debidamente acondicionados», «En los establecimientos que no dispongan de tales locales podrán utilizarse otras dependencias con las debidas medidas de seguridad». En el caso que nos ocupa, se utilizan las mismas dependencias que para las comunicaciones familiares. Al objeto de favorecer la interacción padres/hijos y dotar al encuentro de un carácter más humano, los internos tienen la posibilidad de introducir en estas juegos de mesa u otros objetos lúdicos, tales como material de dibujo, adquiridos a su costa en los economatos o a través del servicio de demandadero.

Sobre este particular, los establecimientos penitenciarios deberán contar, entre el conjunto de sus dependencias, con salas anejas de relaciones familiares que, para el concreto caso de los menores que no superen los 10 años y no convivan con la madre en el centro, quedará establecido reglamentariamente un régimen específico de visitas; y respecto a la habitabilidad, velará la administración para que en la distribución de los espacios y en la ornamentación de los edificios se cumplan los criterios generales de habitabilidad y comodidad, debiendo disponer todos los establecimientos penitenciarios de locales especialmente adecuados para las visitas de familiares o allegados.

Por parte de la Dirección General de Ejecución Penal y Reinserción Social se ha procedido a analizar las consideraciones de nuestro escrito en relación a los diferentes centros penitenciarios de Andalucía constatándose que, a tenor de la diferente idiosincrasia arquitectónica, naturaleza del centro penitenciario y destino de los internos, la situación varía, si bien se va a proceder a establecer unas pautas comunes para la celebración de las antedichas comunicaciones a todos los centros penitenciarios de forma motivada:

1. Las comunicaciones familiares a celebrar en el centro penitenciario se llevarán a cabo en lugar adecuado para que los familiares, y en particular con hijos menores a su cargo, puedan acceder a la sala de comunicaciones en condiciones de comodidad.

2. Dichas salas de comunicaciones contarán con los principios de habitabilidad exigidos por la legislación penitenciaria; a tal fin serán decoradas y contarán con la ornamentación suficiente que haga del lugar un espacio adecuado para la convivencia familiar en condiciones idénticas a cualquier espacio en libertad, siempre que las condiciones de seguridad lo aconsejen.
3. La sala de comunicaciones contará con espacio adecuado para ludoteca de los menores, enseres y juguetes adecuados para el desarrollo de juegos con los menores en el centro, asimismo contará con aseo y artículos de higiene necesarios.
4. Se autorizará que los internos puedan adquirir bienes del economato del centro a fin de poder ser consumidos durante la celebración de la convivencia familiar.
5. En la medida de lo posible se instalarán parques infantiles en dependencias anexas a la sala de comunicaciones -internas o externas- que garanticen un espacio de convivencia con los menores durante la comunicación.

Seguiremos trabajando en sucesivos ejercicios en contribuir a las mejores condiciones de presencia de estos menores en sus visitas a los establecimientos penitenciarios ([queja 18/2880](#)).

---

## 3.2 Consultas

---

### 3.2.1 Datos cuantitativos

---

Durante el año 2018 **se han recibido 2638 consultas referidas a la infancia y adolescencia**, tanto a través del teléfono gratuito específico del Defensor del Menor (900506113), como a través del teléfono de la Institución (954212121), atención presencial, internet o redes sociales. Estos datos reflejan un incremento del número de consultas del 20 por 100 respecto al año 2017.

Como viene aconteciendo en ejercicios anteriores, persiste la **importante incidencia que tienen las consultas realizadas a través de medios telefónicos**, representando un 69 por 100 del total de consultas recibidas. A continuación destacan las consultas presenciales con un 11,75 por 100 seguidas de aquellas otras que se formulan por las redes sociales con un 11,33%.

**Respecto de la temática de las consultas** los asuntos que más han concitado el interés de la ciudadanía han sido aquellas que se refieren al Sistema de protección, cuestiones de familia, y otros derechos de las personas menores de edad con un 38,67 por 100 seguido de aspectos que atañen a educación no universitaria con un 25,44 por 100 de las consultas.

Este año un 9,25% en las consultas recibidas por la falta de ayudas sociales, gestionadas por servicios sociales, en hogares con menores a cargo así como las consultas que tienen como fundamento la base de la falta de vivienda, pero en las que se ven involucrados familias con menores a su cargo representando un 7,85 por 100 del total de las consultas recibidas en %.

## 3.2.2 Temáticas de las consultas

---

### 3.2.2.1 Derecho a la Salud

Nuevamente hemos de destacar las consultas relacionadas con la **ausencia de facultativos pediátricos en los centros sanitarios**. En algunas ocasiones esta falta es debida al cierre de alguna unidad y otras a la falta de médicos especialistas suficientes en localidades con escasa población infantil, dando lugar a desplazamientos innecesarios de los usuarios del servicio, costosos en los que, en ocasiones, se llega a poner en riesgo la vida de los menores.

***Son numerosas las consultas relacionadas con la ausencia de facultativos pediátricos en los centros sanitarios***

En la visita que esta Institución realizó a Loja (Granada) algunos ciudadanos nos trasladaron las deficiencias en el funcionamiento del Hospital Comarcal, en concreto, se encuentran con un pediatra a



jornada completa junto con otro compañero a media jornada cubriendo una ratio de 2.500 usuarios. Debido a esta ausencia de personal cualificado los menores son atendidos por médicos de familia, y esta situación genera rechazo en los vecinos al considerar que ello incide de modo negativo en la atención a niños y niñas.

Lo mismo ocurrió en la visita llevada a efecto a la Janda (Cádiz) por la inexistencia de pediatras en el pueblo. Ello obliga a las familias a tener que desplazarse a Jerez de la Frontera, que se encuentra a una hora del municipio. Además, la frecuencia de las citas en pediatría se demoran un mes ofreciendo como única solución para recibir asistencia de modo más inmediato acudir al servicio de urgencias.

Otro tema de interés abordado en 2018 ha sido **la atención sanitaria integral a las enfermedades raras en Andalucía y la mejora de los procedimientos para la derivación a otras comunidades autónomas.**

Citamos a título de ejemplo la situación de un menor afectado por una enfermedad rara -osteogénesis imperfecta- no existiendo unidad específica para tratarla en el Sistema sanitario andaluz. El niño necesita que sea atendido en otra comunidad autónoma y para esto precisa un previo informe médico del Servicio Andaluz de Salud. La familia denuncia los inconvenientes que está sufriendo para que le emitan el informe. El paciente, desde que fue diagnosticado en 2016, ha venido siendo tratado en el Hospital Carlos Haya en Málaga. Desde el lugar donde residen lo han remitido a Córdoba para otras pruebas que tardan nueve meses, pero no acaban de darle un tratamiento adecuado conjunto. Todos los facultativos consultados coinciden en que, al no existir unidad específica en Andalucía, sería conveniente que lo vieran en el Hospital de Getafe (Madrid) pero ninguno hace el informe necesario

***La atención sanitaria integral a las enfermedades raras en Andalucía y la mejora de los procedimientos para la derivación a otras comunidades autónomas han constituido motivos de consultas de la ciudadanía***

para esto por competencias. En Úbeda les dicen que se lo deben hacer en Málaga donde lo ven, en Málaga que en Úbeda donde le corresponde y así de un sitio a otro.

***Son numerosas las consultas por la aportación en el pago de medicamentos para las personas con discapacidad o en desempleo con menores a cargo***

En lo que se refiere a **prestaciones complementarias de Salud** hemos de destacar las irregularidades en el transporte sanitario de una menor. En concreto, su madre nos traslada que debe desplazarse desde un pueblo de Cádiz a Vejer de la Frontera para las sesiones de atención temprana de su hija de 2 años, y al no disponer de recursos

económicos debe realizar el traslado en ambulancia pero normalmente llega tarde, pierde tiempo de sesiones y después han de esperar al transporte sanitario hasta dos horas para el regreso. (Consulta 18/6096).

Respecto a la **prestación farmacéutica** se han recibido numerosas consultas expresando su disconformidad con la aportación en el pago de medicamentos para las personas con discapacidad o en desempleo con menores a cargo. En ocasiones el copago para estas familias sin ningún ingreso con menores a cargo llega al 40 por 100. Ejemplo de ello es la situación de un matrimonio con dos hijos. El marido tiene unas rentas muy bajas, la mujer tiene una pensión por una incapacidad laboral (800 euros), un hijo con una discapacidad del 100 por 100 y otro estudiante. El menor con discapacidad tiene una dependencia de Grado III, nivel 2, con prestación económica para su madre como cuidadora de 367 euros y además tiene una prestación económica por hijo a cargo, del INSS, de 556 euros. El problema deriva del importante desembolso económico que debe realizar la familia para la adquisición de medicamentos.

***Se ha producido un incremento de las consultas referidas a adicciones en menores y jóvenes***

Por último, hemos de destacar el **incremento en las consultas referidas a adicciones en menores y jóvenes**. El número de padres y cuidadores que solicitan información

sobre recursos disponibles para el tratamiento de estas patologías ha aumentado significativamente este año. Destacamos la solicitud de ayuda de una madre por la adicción de su hijo de 15 años a las apuestas deportivas. Había descubierto recientemente que su hijo frecuentaba centros de apuestas para mayores de 18 años y no sabía cómo abordar la situación. En esta ocasión le facilitamos los teléfonos de información que la Junta de Andalucía tiene disponibles sobre drogas y adicciones así como los programas específicos sobre juegos patológicos existentes. (Consulta 18/1015).

### 3.2.2.2 Derecho a la Educación

Uno de los temas más denunciados ha sido nuevamente **la ausencia o escasez de profesionales técnicos de integración social (antiguos monitores de educación especial) y de profesores de pedagogía terapéutica.**

Como ejemplo señalamos la denuncia de una Asociación de Padres y Madres de Alumnos (AMPA) por la falta de profesor de pedagogía terapéutica en un centro escolar del municipio de Loja (Granada). El problema surge porque al actualizarse el censo del colegio no aparecen todos los menores con necesidades educativas especiales y el horario de atención se ha visto disminuido, por lo que consideran que los menores no se encuentran correctamente atendidos.

**La situación de las aulas, falta de infraestructuras y de adecuación de las mismas también es una constante en las consultas sobre temas educativos.** Desde el AMPA de un Instituto de Educación Secundaria de Sevilla nos trasladaban que llevaban años luchando para que se invierta dinero en el instituto. Se sentían abandonados por la Delegación de Educación ya que no atendían sus reivindicaciones a pesar de haber remitido innumerables escritos y fotos. Demandaban un vallado

*Son numerosas las consultas por la ausencia o escasez de profesionales técnicos de integración social (antiguos monitores de educación especial) y de profesores de pedagogía terapéutica*

seguro, pues el existente estaba roto, corroído y casi caído por algunas zonas, poniendo en peligro la seguridad de los alumnos. Los muros están muy deteriorados por el paso de los años, el suelo del gimnasio roto por muchos sitios, los servicios en muy mal estado, acerado, suelo, paredes, instalación eléctrica, etc., todo en un estado deplorable y obsoleto.

Argumentaba el AMPA que suponía que el alumnado no pudiera disponer de lo más básico para poder estudiar que son unas instalaciones dignas; por no decir el miedo de las familias al llevar a los menores al centro sin saber si les caerá el vallado, el muro, o cualquier cascote del edificio.

**La denegación de plaza en el colegio elegido**, sobre todo en colegios concertados para la reagrupación de los hermanos ha sido también motivo de consulta. También nos denuncian falsificaciones para poder obtener plaza en los centros. Como ejemplo señalamos la denuncia de una madre argumentando que unos padres habían mentido con respecto al empadronamiento de sus hijos y que gracias a ello habían conseguido plaza en un centro que no le correspondía.

En estos casos desde la Defensoría informamos acerca del procedimiento para que se puedan investigar dichas irregularidades. En este caso la denuncia conlleva que la Policía investigue el empadronamiento y si, como fue el caso, se detecta que es fraudulento se dé de baja a la alumna de la plaza.

*Ha descendido el número de consultas sobre acoso escolar y ciberacoso en los centros educativos de Andalucía*

Por lo que se refiere a la educación y la situación económica en que se encuentran muchas familias, han llegado a esta Defensoría consultas sobre denegaciones del servicio de ayudas de comedor escolar.

Como ejemplo citamos el de una familia en la que un progenitor se encontraba en situación desempleo y la otra no podía desempeñar ningún trabajo por problemas de salud. Había planteado su delicada situación familiar al centro escolar y se había puesto en contacto con la Delegación de Educación indicándole que no había nada que hacer.

**El problema de la conflictividad en las aulas y los casos de acoso escolar siguen dándose en Andalucía**, si bien hemos de destacar que, al igual que acontece con las quejas, **el número de consultas sobre este problema ha descendido con respecto a otros años**. Según un estudio realizado por la Universidad de Córdoba, tres de cada diez alumnos sufren algún tipo de acoso escolar. Y el Instituto Andaluz Interuniversitario de Criminología de la Universidad de Málaga determina, en un informe reciente, que el ciberbullying ya afecta al 15,5 por 100 del alumnado. Los insultos, las pequeñas agresiones físicas y la exclusión son algunas de las formas más frecuentes de acosar dentro del espacio educativo.

Cuando en la Oficina de Atención a la Ciudadanía de la Defensoría se nos da traslado de supuestos de acoso escolar o ciberacoso, solemos derivar a las personas interesadas a plantear el tema ante las Delegaciones Territoriales de Educación, la Inspección educativa o el propio centro docente, para que se pongan en marcha los protocolos establecidos para la solución de estas situaciones y, en caso de no resolverse, sugerimos que se nos de traslado de esta circunstancia para iniciar nuestra investigación.

La experiencia en los últimos años nos lleva a reconocer los significativos esfuerzos realizados por la Administración educativa en la adopción de medidas para prevenir y erradicar estos comportamientos.

### 3.2.2.3 Derecho a la vivienda

**Durante 2018 han sido muchas las personas y familias con menores a su cargo que nos han trasladado sus problemas para acceder a una vivienda digna.**

La situación es dramática para muchas familias que observan con impotencia como sus hijos son desahuciados y no poder ofrecer una una solución habitacional adecuada.

Es el caso de una madre de dos niños, uno de 14 meses de edad y otro de dos años cuya vivienda donde vivía en régimen de alquiler se había

vendido a un grupo inversor. Le propusieron, a un mes del lanzamiento, la condonación de la deuda por el impago de la renta a cambio de la entrega de las llaves del inmueble. El problema es que con sus exiguos recursos económicos no encontraba alquileres, por lo que mostraba su desesperación ante el futuro incierto de sus hijos.

La proliferación de apartamentos turísticos y la falta de promoción pública de alquileres están limitando al acceso a una vivienda en el mercado libre a muchas familias con menores a su cargo, debido a la carencia de recursos económicos suficientes y al alto precio de los alquileres en algunos lugares estratégicos para el turismo.

***Han sido muchas las personas y familias con menores a su cargo que nos trasladan sus problemas para acceder a una vivienda digna***

Las familias también nos trasladan su enojo al no recibir las ayudas al alquiler de vivienda a personas con ingresos limitados. Y son ya tres ejercicios en los que cientos de personas denunciaban los retrasos en la tramitación y en el pago de este tipo de ayudas.

Esta situación está llevando a muchas familias, que esperaban las ayudas para poder solventar su situación económica, al desahucio de sus viviendas.

Por otro lado, la situación de vulnerabilidad y la falta de vivienda obliga a muchas familias a ocupar viviendas de manera irregular. Traemos a colación, como ejemplo, la situación que nos planteó una ciudadana:

*«Quiero exponerle la grave situación que estoy viviendo junto a mi familia. Tengo 30 años y vivo con mis tres hijas de 8, 7 y 1 años respectivamente, en una vivienda que ocupé hace 4 años, junto con el padre de mis hijas, del que me he separado de hecho hace 7 meses, y del que voy a iniciar los trámites legales de divorcio en breve. Cuando ocupé esta vivienda, porque estaba en paro y mi marido también, no teníamos ni idea de quién era la propiedad de la misma. Estoy empadronada en ella con mis hijas. Durante estos 4 años he acudido a la Unidad de Trabajo Social para pedir ayuda y me han dado vales de alimentos. El padre de mis hijas, trabajaba*

*de manera eventual y a veces ganaba unos 600 euros al mes con lo que apenas teníamos para vivir. El agua de la vivienda tuve que engancharla después de los 6 primeros meses de pedir el suministro a EMASESA y no darme respuesta. En diciembre de 2016, un inspector vino a mi casa y me cortaron el agua: les dio igual que yo tuviera tres hijas menores. Desde entonces estamos sin agua. Hace una semana han venido del Juzgado y me comunican que dentro de un mes tengo que abandonar la vivienda. No me dan ningún documento, me dicen que traen papeles con el nombre de otra persona que parece ser que ocupaba la misma vivienda anteriormente. Yo me he enterado que la vivienda pertenece a una empresa llamada "XXX", que parece ser que la compró en el año 2015. Estoy desesperada porque lo único que tengo son los 426 euros que el padre de mis hijas nos da para poder comer, y totalmente mareada sin saber qué hacer ni dónde ir, para que tengamos mis hijas y yo al menos agua en esta vivienda o una vivienda digna donde vivir y sacar a mis hijas adelante».*

### 3.2.2.4 Menores en situación de vulnerabilidad

En el servicio del Teléfono del Menor que tiene operativo esta Defensoría son frecuentes las llamadas de ciudadanos que, de manera anónima, **denuncian situaciones de riesgo en el entorno social y familiar de personas menores de edad.** En estos casos intentamos obtener el mayor número de datos e información para dar traslado de la situación a los servicios sociales correspondientes, conforme a las previsiones de la Ley 1/1998, de 20

de abril, de los Derechos y Atención al Menor en Andalucía que nos envíen una queja firmada al Área de Menores, que impone la obligación a cualquier persona o entidad y, en especial, las que por razón de su profesión o finalidad tengan noticia de la existencia de una situación de riesgo o desamparo de un menor, a ponerlo en conocimiento de cualquier autoridad, que inmediatamente lo comunicará a la Administración competente, Autoridad Judicial o Ministerio Fiscal.

***En el servicio del Teléfono del Menor son frecuentes las llamadas de ciudadanos que, de manera anónima, denuncian situaciones de riesgo en el entorno social y familiar de niños***

En otras ocasiones, atendiendo a las circunstancias denunciadas orientamos a las personas denunciantes a poner los hechos en conocimiento de los servicios sociales comunitarios la posible situación de desamparo de estos menores para que se activen los protocolos de actuación.

Por su gravedad mencionamos la situación de necesidad de ayuda que nos transmitía una madre con una niña con sólo 15 días. Acude para solicitar ayuda ya que ocupa, junto a su hija una casa en muy malas condiciones. Vive con un hombre que ha conocido en la calle y la está ayudando. Tiene otra hija de 10 años que vive con su madre. El padre de la niña está en la cárcel por intento de homicidio, lo denunció por malos tratos retirando la denuncia finalmente por miedo. Manifiesta haber acudido a la policía y a servicios sociales pidiendo ayuda.

***Hemos seguido comprobando la persistencia de los efectos y consecuencias de la situación económica que padecemos***

Ante esta situación desde la Defensoría contactamos con el centro de Servicios Sociales Comunitarios para comunicar el estado de la menor y su madre. La interesada acude en posteriores ocasiones y conseguimos que denuncie por malos tratos a su expareja y que acuda a los recursos disponibles en su situación. Al final se le ofrece la posibilidad de ir a un centro donde se encuentra en un programa para menores en situación de necesidad y emergencia. Además de proporcionar a la madre e hijos un alojamiento estable, manutención y cubrir todas sus necesidades básicas, les proporcionan el afecto y el apoyo emocional necesario para que la familia salga adelante y pueda recobrar su independencia.

Durante todo este año 2018 **hemos seguido comprobando la persistencia de los efectos y consecuencias de la situación económica que padecemos**. La recesión económica que comenzó en el año 2007 afectó, en gran medida, a las clases media y baja. Más de 10 años después, aunque algunas cifras señalen que ya hemos salido de la crisis, la realidad que nos trasladan día a día miles de ciudadanos demuestra que los que más la sufrieron, todavía no han suturado las heridas que les ocasionó.



El último informe presentado por Oxfam-Intermón en el Foro de Davos indica que la desigualdad que provocó la recesión no sólo no ha desaparecido, sino que ha condenado a miles de personas. Así pues, cada vez hay más pobres en términos numéricos.

Según el Observatorio de la Infancia de Andalucía, en el año 2018, el 26,3% de menores de 18 años se encontraban en riesgo de pobreza. La situación es desesperante para muchas familias, tal y como nos relatan en las consultas tramitadas.

En España y en Andalucía, una de las herramientas de protección social contra la pobreza y la exclusión social es el sistema autonómico de rentas mínimas, que parece claramente insuficiente para la reducción de la pobreza por su fragmentación, infradotación, escasa cobertura y pésima gestión. Tras la aprobación del Decreto-Ley 3/2017, de 19 de diciembre, por el que se regula la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía (RMISA) se han dirigido numerosas familias a nuestra Oficina de Atención exponiendo las demoras en el reconocimiento de dichas prestaciones, falta de información y problemas de gestión.

Esta situación es angustiada para muchas familias, que ven como el único ingreso que pueden obtener no se abona y se incumplen los plazos establecidos por las disposiciones en vigor.

Una ciudadana nos lo contaba así: «El día 16 de enero solicité la Renta Mínima. En el mes de mayo me llamaron por un periodo de un mes para trabajar gracias al Plan de Ayuda a la Contratación dirigida a familias en riesgo de exclusión social. El trabajo era a jornada completa y un sueldo que no llegaba a 700 euros. Desde entonces sigo en paro y sin ningún recurso para mi familia. En julio me lo deniegan por no estar en situación de demandante de empleo. Parece que se nos obliga a no trabajar, según está redactado el decreto, porque si trabajas, aunque solo sea 15 días se deniega. Parece que lo que quieren es que las personas en riesgo de exclusión social seamos unos parásitos de la sociedad, en la que no podemos levantar cabeza. Yo no elegí estar en esta situación. Simplemente quiero vivir como cualquier otra persona y no sobrevivir al día a día sin saber si al día siguiente podré ponerles a tus hijos un plato de comida caliente en la mesa».

### 3.2.2.5 Menores y Justicia

Son numerosas las consultas por las demoras de procedimientos judiciales (custodia de menores, divorcios) y resoluciones judiciales. Sin embargo, percibimos que en esta área se van diversificando las consultas y nos llegan asuntos tan novedosos y delicados por la envergadura del contenido como son los ciberdelitos.

También la ciudadanía nos trasmite la ausencia de planes preventivos y personales con respecto a la delincuencia juvenil. Citamos el caso de un hermano mayor que nos solicita orientación sobre cómo proceder ante los problemas de conducta que presenta su hermano de 16 años. Viven los dos junto con su abuela materna y la situación es cada día más insostenible. El menor presenta conductas disruptivas, su abuela está muy asustada y no saben cómo actuar.

***Son numerosas las consultas por las demoras de procedimientos judiciales sobre custodia de menores***

Al respecto, hemos de señalar que cada vez con mayor frecuencia se dan situaciones en que algún menor tiene una conducta violenta sin ningún respeto hacia la autoridad de sus padres o abuelos. En estos casos los padres intentan acudir a los poderes públicos en busca de ayuda ya que no encuentran solución y no saben o no pueden arreglar

por sí mismos la conducta de sus hijos. Muchas veces nos trasladan la lentitud y la falta de una respuesta adecuada ante la grave situación en la que se encuentran, temiendo tanto por su propia vida como por la de sus hijos.

### 3.2.2.6 Menores y Extranjería

Han sido frecuentes las consultas de personas que aluden a disfunciones en la tramitación de las solicitudes por reagrupación familiar. Como ejemplo citamos el caso de una señora de la República Dominicana que llevaba 30 años viviendo en España y nacionalizada, y solicitaba información para la reagrupación de sus nietos de ( 17 y 19 años) de su hijo fallecido en su país hace seis meses. Su pretensión era

traer a España a sus nietos para que pudieran continuar su proceso formativo. A tal efecto le recomendamos que solicitara visado de estudiantes para ellos en la República Dominicana (C18/2752).

Otros aspectos que se plantean en las consultas referente a personas menores extranjeras son los relacionados con la regularización administrativa, especialmente por lo que respecta a la obtención de documentos o a la demora en la tramitación de las solicitudes (C 18/10712).

También recibimos denuncia del trato recibido a un menor migrante no acompañado en un centro de protección ubicado en Torremolinos. Se puso de manifiesto las malas condiciones que se encuentran los menores, ante su conocimiento de que los niños pasan frío y que las condiciones de vida no son las más adecuadas. Le recomendamos que presente una queja para que el Defensor del Menor actúe y pueda abrir una investigación, tal como así aconteció (C18/8553).

*Han sido frecuentes las consultas que aluden a disfunciones en la tramitación de las solicitudes por reagrupación familiar y relacionadas con la regularización administrativa*

### 3.2.2.7 Derecho a la cultura, Ocio y Deporte

En esta materia **hemos recibido varias consultas sobre el uso de los vestuarios en piscinas**. Destacamos la consulta de una ciudadana que, madre de un menor de nueve años, que acudía con su hijo a realizar una actividad deportiva -natación- a un centro dependiente del ayuntamiento. En los vestuarios ubicados en el recinto deportivo no está permitida la entrada en vestuarios femeninos a niños mayores de seis años. Se lamentaba la madre de tuviera que dejar solo al menor, al tener cumplidos los nueve años, en los vestuarios masculinos sin poder controlarlo (C18/12595).

También nos han llegado algunas consultas sobre actitudes discriminatorias en el deporte. Así por ejemplo el caso que nos llegó

desde Cádiz de una chica de 10 años que se siente discriminada en su club de Atletismo. En la consulta nos expone que desde el mes de marzo ha tenido numerosos problemas con su entrenador ya que que no la ha tenido en cuenta para participar en las actividades deportivas programadas. Comenta que le remitieron un escrito diciendo que ya no contaban con ella por conflicto con los padres, cuestión que, al parecer, no era cierta. Orientamos a que nos remita un escrito detallando la problemática y adjuntando copia de todos los escritos para su debido estudio (C 18/9638).

### 3.2.2.8 Defensa de otros derechos

#### a) Consumo

En materia de consumo destaca este año las consultas recibidas respecto al cierre de idental, ya que son muchos los menores afectados por el cierre de la citada empresa.

#### b) Uso de internet y medios audiovisuales por menores de edad

Otros temas de interés atendidos son los relativos a la publicación de datos de menores en redes sociales, la grabación de vídeos en eventos escolares y su publicación en redes.

A título de ejemplo señalamos el caso de una familia que informa de la publicación en el canal Youtube de los datos personales de su hijo de trece años, por parte del padre de un compañero, desvelando información personal y delicada así como conversaciones privadas.

Otra cuestión recurrente en las consultas está relacionada con la negativa de alguno de los progenitores a que el otro publique en redes sociales fotos o datos sobre los hijos menores de edad que tienen en común. Se trata de una actividad conocida como “sharenting” y definida como compartir en las redes sociales fotografías de hijos menores, la cual lleva años protagonizando un intenso debate social y, en algunos países, judicial o legal.

### c) Defensa a la propia imagen

Hoy en día un gran número de menores desconoce las consecuencias que puede tener la difusión de su información personal a través de Internet. Recalamos el papel responsable de los padres ya que suya es la labor de inculcar la importancia de preservar la privacidad y los riesgos que esconde la Red.

Una de las consultas más reiteradas es la petición de información sobre cómo eliminar fotos y vídeos de internet.

En este caso les remitimos a la información publicada a través de la Agencia Española de Protección de Datos. Explicamos la conveniencia de contactar con la persona que subió el contenido solicitándole su eliminación. Si no fuera posible esta opción, asesoramos a las personas que formulan la consulta sobre la conveniencia de dirigirse a la plataforma que subió la información, acreditando la identidad e indicando qué enlaces son los que contienen los datos que quieren cancelar. El plazo que tiene la empresa es de un mes y si no están de acuerdo con la respuesta puede interponer reclamación ante la Agencia de Protección de Datos.

### d) Otros asuntos

Cada año nos encontramos recibimos consultas cuyos problemas destacan por su singularidad y nos solicitan ayuda cuando sus posibilidades de solución no están cercanas. Como es el caso donde una madre, funcionaria de un ayuntamiento, que expone un problema de conciliación de la vida laboral y familiar con un hijo de cáncer. Al parecer, la Corporación municipal no respondía a su solicitud de cuidado de menores afectados por cáncer y solicita la mediación de la Defensoría. Al final, tras nuestra intervención el asunto se solucionó (C18/2758).









# 4

## RELACIONES INSTITUCIONALES





---

## 4.1 Colaboración con los agentes sociales

---

Durante 2018 la Defensoría, en su condición de garante de los derechos de las personas menores de edad, ha mantenido diversos encuentros con entidades y organizaciones sociales con el propósito de abordar problemas de la infancia y adolescencia. También un significativo número de entidades y asociaciones han demandado la presencia de la Defensoría en jornadas y congresos a fin de debatir temas de interés para la infancia y adolescencia y, además, con el propósito de que la Institución aportara su experiencia y criterio en diversos asuntos.

La temática analizada en estos encuentros ha sido diversa, si bien los asuntos abordados preferentemente han sido **el maltrato a la infancia, la salud mental infanto-juvenil, la prevención de abusos sexuales a menores, los menores víctimas de trata de seres humanos o la pobreza infantil.**

Pero sin lugar a dudas, el mayor protagonismo en las distintas actuaciones realizadas en este ámbito han ido referidas a **menores migrantes no acompañados y jóvenes extutelados.** Numerosas han sido las ocasiones en las que la Institución ha tenido la oportunidad de conocer de los agentes

sociales su punto de vista sobre la atención que se está prestando por los poderes públicos a este sector especialmente vulnerable. Paralelamente la Defensoría ha llamado la atención en los mencionados foros sobre las dificultades y los retos que todavía quedan por superar y afrontar para una efectiva protección de los menores inmigrantes no acompañados. También ha aprovechado estos singulares escenarios para visibilizar la situación, muy silenciada hasta el momento, de los jóvenes que se ven abocados a abandonar el Sistema de protección al alcanzar la mayoría de edad, sin alternativas para su plena integración social y laboral.

Citamos, en este ámbito, la jornada celebrada con la entidad Save The Children, en junio de 2018, donde se abordó la situación de los niños y niñas migrantes que llegan a las costas andaluzas sin la compañía de persona adulta que los acompañen y protejan.

Con el título «[Es nuestra obligación que sigan siendo niños](#)» la jornada constituyó un espacio de reflexión y colaboración entre entidades públicas y privadas que permitió analizar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades actuales de los dispositivos de atención a estos chicos en la detección, identificación y protección, para identificar las mejores prácticas a nivel estatal y autonómico, y buscar vías de mejora del sistema para ver garantizados todos sus derechos.



#SonNiños

ES NUESTRA OBLIGACIÓN  
**QUE SIGAN  
SIENDO  
NIÑOS**



JORNADA SOBRE MENORES  
EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

MÁLAGA · 14 DE JUNIO DE 2018  
SALÓN DE ACTOS DE LA FACULTAD DE CIENCIAS DE LA SALUD DE MÁLAGA

ORGANIZADA POR

 DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

COLABORA

 Save the Children

 Fundación | Cajal

 UNIVERSIDAD  
DE MÁLAGA

Todos los años, fruto del convenio de colaboración suscrito con Unicef, colaboramos con dicha entidad en actividades y estudios en defensa y promoción de los derechos de la infancia. En 2018 hemos colaborado en una investigación promovida por Unicef Comité Español que ha tenido como objetivo analizar la situación de los niños y niñas migrantes que llegan al territorio español por vías terrestres y marítimas no acompañados.

El resultado de esta investigación se ha recogido en un informe titulado «[Los derechos de los niños y niñas migrantes no acompañados en la frontera sur española](#)».

---

## 4.2 Colaboración con otras Defensorías y organismos públicos

---

Durante los días 23 y 24 de octubre de 2018 se celebraron en Alicante las **XXXIII Jornadas de Coordinación de Defensores del Pueblo** que este año organizó la oficina del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana. El tema central de las mismas fue la atención de mujeres y menores víctimas de violencia de género.

En este encuentro participaron las siguientes instituciones: Defensor del Pueblo, Ararteko del País Vasco, Defensor del Pueblo de Andalucía, Defensor del Pueblo de Navarra, Diputado del Común de Canarias, Justicia de Aragón, Procurador del Común de Castilla y León, Síndic de Greuges de Catalunya, Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana y Valedor do Pobo de Galicia.

El trabajo desarrollado en los distintos talleres que se celebraron a lo largo del año y las conclusiones deducidas de los mismos fueron la base para la declaración que hicieron pública los titulares de las Instituciones señaladas:

### DECLARACIÓN

*1º. Las Defensorías del Pueblo manifiestan su firme voluntad de mantener su total compromiso con la prevención y en la lucha contra la violencia de género, resultando necesario que los poderes públicos sigan dando respuesta a este problema que*

*constituye una flagrante violación de los derechos humanos de las mujeres y de los niños y niñas a su cargo, así como un obstáculo fundamental para la realización de la igualdad entre mujeres y hombres. Este problema sigue existiendo y haciéndose visible, por cuanto que numerosas mujeres continúan siendo controladas, amenazadas, agredidas y asesinadas.*

*Las Defensorías del Pueblo recordamos que la Constitución consagra derechos fundamentales como la libertad, la igualdad, la vida, la seguridad y la no discriminación; y que uno de los ataques más graves a los mismos lo constituye la violencia de género, a la que los poderes públicos no pueden ser ajenos. Esos mismos poderes públicos tienen, conforme a lo dispuesto en el artículo 9.2 de la Constitución, la obligación de adoptar medidas de acción positiva para hacer reales y efectivos dichos derechos, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.*

*Reconociendo esta realidad y en cumplimiento de la obligación de garantizar los derechos constitucionales de quienes, directa o indirectamente, sufren las consecuencias de este tipo de violencia, la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género, pretende “proporcionar una respuesta global a la violencia que se ejerce sobre las mujeres” que, en la actualidad, se ha hecho extensiva a las personas menores a su cargo.*

*No obstante, teniendo en cuenta que, pese al tiempo transcurrido desde su aprobación y las novedades normativas producidas tanto en el marco europeo como a nivel nacional, esta lacra social aún está lejos de erradicarse, se ha planteado la necesidad de la revisión de su texto, así como la conveniencia de nuevos desarrollos normativos.*

*Por ello, instamos al Estado y a las comunidades autónomas a que procedan a la revisión, actualización y adaptación del texto vigente de la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, y a que impulsen los cambios legislativos necesarios para ampliar el concepto de*

*violencia de género a todos los tipos de violencia contra las mujeres y violencia doméstica contenidos en el Convenio de Estambul.*

*2º. Demandamos de las administraciones públicas la puesta en marcha y la realización, con la mayor urgencia posible, de las actuaciones contenidas en el Pacto de Estado contra la violencia de género, aprobado por el Congreso de los Diputados el 28 de septiembre de 2017, haciendo un llamamiento a los órganos legislativos estatales y de aquellas comunidades autónomas con derecho civil propio, para que las modificaciones que afecten al interés de los menores no resulten de distinta aplicación según el marco jurídico civil aplicable.*

*3º. Concluimos que la detección de la violencia de género requiere protocolizar las actuaciones de los diferentes servicios, de forma que se asegure su homogeneidad, el control de su cumplimiento, la adecuada coordinación entre organismos y administraciones, así como su periódica evaluación, revisión y actualización.*

*La intervención pública ha de complementarse con las aportaciones de las asociaciones y redes comunitarias que tengan por objeto la igualdad de la mujer o la lucha contra la violencia de género.*

*Ha de establecerse normativamente que la actuación mediadora deba pronunciarse, expresamente, sobre si alguna de las partes ha referido en alguna ocasión la existencia de violencia o malos tratos a algún miembro de la familia, siendo necesario que los y las profesionales que la ejerzan acrediten formación específica en materia de detección de violencia de género y malos tratos a menores.*

*4º. Consideramos que los centros especializados de atención y acogida a víctimas de violencia de género requieren de mejoras en el funcionamiento y diseño, sobre todo en la primera acogida, así como el refuerzo y la estabilidad de sus plantillas y en la adaptación de estos recursos a las necesidades específicas de atención a menores y mujeres víctimas de violencia de género en situación de especial vulnerabilidad.*

*Igualmente, se debe garantizar la seguridad y protección a las víctimas y al personal que las atiende, así como la suficiencia de plazas y la temporalidad, la calidad de los recursos, la supervisión externa de los profesionales y la valoración por las propias personas usuarias. Asimismo, se debe revisar la aplicación del Protocolo de derivación entre Centros.*

*5°. Recomendamos que se refuerce la capacitación y sensibilización, en materia de violencia de género, de todo el personal que interviene en la protección integral a las víctimas de este tipo de violencia, mediante formación especializada, continuada, obligatoria y evaluable, que preste atención particular a las necesidades de las víctimas en situación de especial vulnerabilidad y a las necesidades e intereses de las personas menores.*

*6°. Recomendamos que se tomen medidas que refuercen y garanticen la confidencialidad en el tratamiento de los datos de las mujeres y menores víctimas de violencia de género, como garantía de su indemnidad y de la protección de otros derechos esenciales del ser humano.*

*7°. Detectamos la necesidad de disponer de información y de datos fiables en cada territorio sobre las víctimas de violencia de género, para lo que consideramos necesario la recogida y sistematización de los datos e indicadores que permitan cuantificar, con rigor, la realidad sobre el número de estas víctimas, especialmente la de los niños, niñas y adolescentes.*

*8°. Sugerimos la mejora de la calidad de los servicios públicos de atención integral a las víctimas de violencia de género y de protección de menores, así como la incorporación de técnicas de evaluación de las políticas públicas, elaborando y ejecutando para ello un plan específico de inspección anual.*

*9°. Consideramos que el derecho de las víctimas de violencia de género a recibir plena información y asesoramiento personalizado debe garantizarse mediante la ampliación y reordenación del*



*mapa de los servicios y su dotación suficiente de personal, evitando tanto las dilaciones en la atención como la discriminación por razón del territorio en el que reside la víctima.*

*Asimismo, se ha de asegurar la calidad y actualización de la información, particularmente de la difundida en las páginas web, y arbitrar los medios necesarios para garantizar el acceso integral a la información y la comprensión sobre los derechos y recursos de las mujeres con discapacidad y de aquellas con mayor dificultad por causas personales o sociales.*

*10°. Consideramos necesario que la acreditación de la condición de víctima de violencia de género pueda refrendarse mediante instrumentos más amplios y homogéneos en todo el territorio nacional. Asimismo, ha de reconocerse la condición de víctimas de violencia de género a las personas menores de edad y a los hijos e hijas declarados incapaces mediante un título acreditativo autónomo.*

*11°. Concluimos que la asistencia social integral debe garantizarse y canalizarse mediante un Plan de Intervención, participado y personalizado para la víctima, que contemple, en todo caso, la protección de las personas menores de edad a su cargo, que tenga el adecuado seguimiento y que comprenda las medidas necesarias de toda índole, de forma que la recuperación sea integral, real y efectiva.*

*12°. Detectamos que la asistencia sanitaria y psicológica que se presta a las víctimas de violencia de género es insuficiente, siendo necesario cumplir los protocolos existentes y revisar la derivación a los servicios especializados de salud.*

*Para ello, se hace preciso reforzar las plantillas de profesionales que prestan asistencia psicológica especializada a las víctimas —mujeres y menores—, garantizando la calidad y la intensidad de las sesiones de intervención terapéutica o psicoterapéutica y su adaptación a las particularidades de las personas menores de*

*edad, así como el tratamiento de las víctimas con problemáticas asociadas, para su recuperación integral.*

*13°. Consideramos que el derecho a la asistencia jurídica especializada y gratuita de las víctimas de violencia de género requiere, inexcusablemente, que en la regulación del turno de oficio por los Colegios de Abogados se exija la adecuada especialización en violencia de género y en materia de protección de menores. Estimamos igualmente necesaria la supervisión y evaluación de la actuación de los Colegios de Abogados por parte de los órganos de la Administración Autonómica competentes para ello.*

*14°. Concluimos que la inserción socio laboral de las víctimas de violencia de género es esencial para propiciar su recuperación integral. En este sentido, se estiman como medidas necesarias: la dotación suficiente del Programa de empleo que permita garantizar y hacer efectivas las medidas que contemple; homogeneizar los criterios que permiten obtener el informe de "difícil empleabilidad"; implementar la figura de personal técnico de inserción laboral; fomentar la celebración de convenios laborales y la creación de bolsas de trabajo específicas; impulsar el establecimiento de cláusulas sociales en los contratos que celebren las Administraciones Públicas; acordar medidas de compatibilización horaria de los cursos de formación con los horarios de los centros escolares y de las escuelas infantiles, todo ello a fin de garantizar el acceso prioritario al empleo de las víctimas de violencia de género.*

*15°. Estimamos oportuno interesar la modificación del RD 1452/2005, de 2 de diciembre, que regula la ayuda social del artículo 27 de la LO 1/2004, con la finalidad de establecer criterios más claros y comunes, en todo el Estado, para las beneficiarias de dicha ayuda, la flexibilización de sus requisitos y la mejora de los mecanismos de control y seguimiento por las administraciones con competencia en su tramitación, garantizando en todo caso la compatibilidad de la misma con otras ayudas de carácter autonómico o local.*

*Reclamamos una dotación presupuestaria suficiente que garantice el acceso a estas ayudas; llamamos la atención sobre la necesaria observancia de los plazos de tramitación y concesión; y sugerimos la admisión de los informes acreditativos de las circunstancias sociales como parte del expediente del servicio de empleo autónomo para la concesión de dicha ayuda.*

*16°. Consensuamos que, en el acceso a la Renta Activa de Inserción de las mujeres víctimas de violencia de género, concurren obstáculos de tramitación que deben ser corregidos, siendo necesario simplificar su tramitación administrativa y modificar su regulación, permitiendo acceder al programa a la mujer víctima de violencia de género a causa de posteriores maltratadores distintos, aun cuando haya agotado el número máximo de anualidades previstas.*

*17°. Defendemos el derecho de las mujeres víctimas de violencia de género a acceder, con carácter prioritario, a viviendas protegidas y residencias públicas para mayores, y subrayamos la obligación de la legislación de garantizar esta prioridad de forma suficiente, mediante el incremento de los recursos económicos destinados a ello, la reserva obligatoria de viviendas, la flexibilización de los requisitos para el acceso y la posibilidad de permuta de viviendas protegidas.*

*Se hace necesario propiciar reformas normativas en las que se contemple el acceso prioritario e inmediato de las mujeres mayores víctimas de violencia de género, siempre que lo precisen, a un Centro Residencial.*

*18°. Valoramos positivamente el servicio de teleasistencia móvil para víctimas de violencia de género, siendo necesario perseverar en corregir sus disfuncionalidades puntuales.*

*19°. Valoramos el control y la seguridad que proporciona el dispositivo telemático de localización, considerando preciso invertir en mejoras técnicas que aseguren su correcto funcionamiento y simplifiquen su empleo.*

20°. Concluimos que el tratamiento en el ámbito judicial de las víctimas de violencia de género presenta carencias relevantes que merman sus derechos e influyen negativamente en los procedimientos, siendo esencial que se cumpla íntegramente el Estatuto de la Víctima, se respete el derecho a su intimidad, se mejore la coordinación y la comunicación de los Juzgados de Violencia sobre la Mujer con los servicios especializados de atención integral, se incrementen los medios materiales y humanos en las Unidades de Valoración Integral Forense y se asegure la especialización de sus profesionales para valorar adecuadamente la violencia psíquica y propiciar una mayor profesionalización del servicio de interpretación y traducción en los Juzgados.

21°. Concluimos que la consecución de la atención integral a las víctimas de violencia de género debe sustentarse en la coordinación institucional, para lo cual consideramos esencial que se desarrollen los planes y protocolos de Coordinación Interinstitucional, se evalúe su eficacia, se establezcan mecanismos de control de su aplicación y se estudie su mejora.

22°. Concluimos que, cuando se acuerde régimen de visitas entre el agresor y sus hijos e hijas menores de edad, los juzgados y tribunales han de pronunciarse, expresamente, sobre las medidas a adoptar en relación a los mismos. El régimen de visitas establecido ha de desarrollarse con las máximas garantías y seguridad para las víctimas. Asimismo, ha de garantizarse el derecho del niño o niña víctima de violencia de género a ser escuchado de forma activa en las decisiones que les afecten en todos los ámbitos, especialmente, en el judicial. En cualquier caso, ha de tenerse siempre en cuenta el interés superior del menor.

En el supuesto de la existencia de medidas cautelares en el ámbito penal u orden de protección, recomendamos una modificación normativa que propicie la suspensión temporal de la patria potestad para el padre presunto agresor o de la figura análoga en el derecho civil foral aplicable.

23°. *Es necesario que en los Puntos de Encuentro Familiar (PEF) se garantice el derecho de la persona menor a ser oída; que se promueva la receptividad y la agilidad en el intercambio de información entre juzgados y PEF; la adecuación de las plantillas y su formación en violencia de género; el establecimiento de mecanismos de coordinación entre los PEF y los dispositivos de atención integral a las mujeres víctimas; así como el control y supervisión externa de los PEF por parte de la Administración competente.*

24°. *Concluimos que, en el ámbito educativo, la prevención y lucha contra la violencia de género requiere reflexionar en profundidad sobre las causas que han propiciado la actual situación de violencia de género entre adolescentes y, tomando como base el resultado que arrojen estos estudios, diseñar un proceso de intervención encaminado a la eliminación de este tipo de violencia en los centros educativos.*

*Se deben establecer protocolos específicos de actuación y de derivación para la intervención social integral en materia de violencia de género en el sistema educativo de todas las Comunidades Autónomas y mecanismos de apoyo económico a las familias de niñas, niños y/o adolescentes cuando tienen que cambiarlas de centro o de localidad debido a situaciones de violencia de género. También se debe proceder a la recopilación y difusión de buenas prácticas en este ámbito.*

25°. *Consideramos que la atención sanitaria de las personas menores víctimas de violencia de género debe mejorarse, elaborando Protocolos de intervención integral específicos en caso de violencia de género sobre personas menores e incrementando los recursos en salud mental para atender a los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia de género.*

26°. *Detectamos disfuncionalidades que deben ser corregidas en el plano social respecto a las personas menores de edad, siendo necesario instar a las Administraciones autonómicas competentes a que, desde la valoración del riesgo conforme*

*a la Ley Orgánica 8/2015 de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, inicien expedientes de intervención global e integral con las familias de las personas menores de edad víctimas de violencia de género.*

*27º. Concluimos que la situación de las personas menores de edad que quedan huérfanas tras la muerte de su madre como víctima de violencia de género requiere elaborar protocolos específicos para la intervención de los Servicios Especializados de apoyo e intervención psicológica en la situación de crisis en caso de muerte, acelerar los procesos de otorgamiento de la guardia y custodia a los familiares y concederles un tratamiento similar al de las personas menores huérfanas del terrorismo.*



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

Recordemos que el Objetivo de esta Red es trabajar articulada y coordinadamente con el fin de contribuir a proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes en temas de interés común de la Red de Niñez y Adolescencia. Y también fortalecer la institucionalidad de protección a la niñez y adolescencia dentro de los Ombudsmán miembros de la FIO.

En septiembre de 2018 tuvo lugar en Rosario (Argentina) una jornada de trabajo entre los miembros de esta organización donde se abordó aproximaciones al monitoreo de instituciones de acogimiento alternativo. En estas jornadas se trabajó conjuntamente sobre las medidas para una protección Integral del menor; sobre el concepto del Interés superior del niño como norma de procedimiento y parámetros de su aplicación en el trabajo defensorial. Un protagonismo destacado de los asuntos abordados lo tuvo el análisis y debate sobre las experiencias de las Instituciones en el monitoreo y control del Sistema de protección integral de los derechos de niñas, niños y adolescentes.

Por otro lado, en septiembre de 2018 tuvo lugar en París, Francia, la [22ª Conferencia Anual de ENOC \(European Network of Ombudspersons for Children\)](#) de la que el Defensor del Menor de Andalucía forma parte. El asunto abordado en este encuentro fue «el bienestar infantil, promoviendo la salud mental».

Se reseña, a continuación, la declaración sobre la salud mental en Europa adoptada en la mencionada Asamblea General dirigida a los gobiernos de los distintos países de los miembros de ENOC, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa, para garantizar los derechos de los niños a disfrutar del mayor nivel de salud posible:

#### DECLARACIÓN SOBRE LA SALUD MENTAL INFANTIL EN EUROPA

*«Las emociones son lo que nos hace humanos. Proteger y potenciar el bienestar emocional y la salud mental infantil es responsabilidad de la humanidad»*

*Los miembros de ENOC emplazamos a nuestros gobiernos, a la Comisión Europea y al Consejo de Europa a emprender las acciones necesarias para garantizar los derechos de los niños a disfrutar del mayor nivel de salud posible.*

*ENOC define la salud mental infantil de la siguiente forma:*

*Un estado de bienestar que permite a los niños y niñas desarrollarse y tomar conciencia de su personalidad única; construir su propia identidad; alcanzar su potencial; afrontar los retos de crecer; sentirse queridos, seguros y aceptados como individuos únicos, y ser felices, jugar, aprender y participar en la familia y en la sociedad.*

*Proteger y fomentar la salud mental infantil no solamente es un factor clave en la promoción de sus derechos y su interés superior, sino que, además, tiene muchas ventajas. Ofrece la oportunidad a los niños y niñas de vivir una vida feliz y plena. Les permite sacar el máximo partido de la infancia y del proceso de crecer para llegar a ser adultos felices y productivos. Los beneficios para la sociedad también son inmensos.*

*Habiendo tomado en consideración los instrumentos legales internacionales relevantes, tanto vinculantes como no vinculantes, y otros instrumentos, particularmente:*

*a) Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos del niño (1989) (CDI)*

*- Observaciones generales núm. 4, 9, 12, 13, 15 del Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño*

*- La resolución del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas A/HRC/NADA/36/13, de 28 de septiembre de 2017, y los informes A/HRC/34/32 y A/HRC/35/21*

*- El artículo 12 del Convenio internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad (2006)*



- *Los estudios relevantes de la OMS y su plan de acción sobre salud mental 2013-2020*

- *El artículo 11 de la Carta social europea (1961)*

- *El Convenio europeo de derechos humanos y libertades y sus protocolos*

- *Las guías del Consejo de Europa sobre una asistencia sanitaria respetuosa con los niños y niñas*

- *El Convenio europeo para la prevención de la tortura y los tratos o castigos inhumanos o degradantes del Consejo de Europa (2002)*

*b) Habiendo consultado con los jóvenes que han participado en la Red Europea de Jóvenes Asesores (EÑE), dirigida por ENOC;*

*c) Habiendo tomado en consideración los resultados de un estudio comparativo de ENOC sobre salud mental infantil y juvenil, que ha implicado a 25 miembros de ENOC y que identifica las carencias en los sistemas de salud mental infantil por toda Europa ENOC recomienda:*

### **1. La introducción y puesta en marcha de las estrategias nacionales relativas a los niños**

*«La CDI reconoce la interdependencia y la igual importancia de todos los derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales) que permiten a todos los niños desarrollar sus capacidades mentales y físicas, y su personalidad y talento hasta el máximo nivel posible».*

*Promover el desarrollo saludable de los niños y niñas y atender sus necesidades en materia de salud mental de una forma efectiva requiere un enfoque global en materia de infancia. Los niños, teniendo en cuenta sus necesidades y vulnerabilidades,*

*deben atenderse a través de estrategias y políticas concretas. Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Establecer una estrategia nacional global basada en los derechos de los niños definidos por la CDI.*

*b) Escuchar a los niños sobre el desarrollo de la estrategia y durante su aplicación.*

*c) A través de esta estrategia, buscar crear una sociedad centrada en los niños, que contribuya a mejorar el bienestar de los niños y que reduzca los riesgos para la salud mental infantil.*

*d) Definir en la estrategia planes de acción para promover la salud mental de los niños, para prevenir dificultades vinculadas a la salud mental, para establecer una asistencia en salud mental global, así como servicios de apoyo. Así mismo, es necesario que los gobiernos establezcan planes de acción de cara a desarrollar un sistema global y un enfoque interdisciplinario de la salud mental infantil.*

*e) Poner en marcha mecanismos para evaluar y supervisar la aplicación y el impacto de la estrategia con un énfasis especial en recabar las opiniones de los niños.*

*f) Identificar cómo se abordarán las necesidades de los niños en situaciones vulnerables, particularmente sus necesidades en salud mental. La vulnerabilidad puede derivarse de varios factores: desventajas sociales, diferencias culturales, orientación sexual o discapacidad. A pesar de que estos factores por sí mismos no confieren una vulnerabilidad, el estigma y la discriminación que les acompañan, así como los obstáculos que se derivan de los mismos, pueden provocar que los niños sean más vulnerables.*

*g) Crear un sistema de financiación apropiada y transparente para la promoción de la salud mental, incluyendo la garantía de que se provean a los niños y las familias con los servicios de salud mental infantil esenciales sin ningún coste.*

## 2. La aplicación de legislación y de reglamentos de salud mental basados en los derechos humanos.

*Garantizar que los niños reciben a una atención en salud mental oportuna y apropiada con un énfasis especial a la protección de sus derechos mientras reciben tratamiento requiere una legislación y unos reglamentos sólidos. Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Introducir una legislación en salud mental basada en los derechos humanos, con un énfasis especial en la protección de los derechos de los niños y en la promoción de su interés superior.*

*b) Promulgar legislación que establezca, específicamente y de forma global, el consentimiento o la negativa de los niños al tratamiento, y hacerlo de una forma que reconozca claramente las capacidades evolutivas de los niños.*

*c) Cuando los niños no tengan la capacidad de dar el consentimiento para el tratamiento tal y como establece la ley, garantizar que se tengan la cuenta sus opiniones sobre la asistencia y el tratamiento de acuerdo con su edad y madurez.*

*d) Garantizar que todos los niños, con independencia de su edad, tienen acceso a mecanismos de quejas cuando sean usuarios de los servicios de salud mental.*

*e) Garantizar que el consentimiento parental no es un impedimento para que los niños puedan acceder a servicios de salud mental.*

*f) Establecer un órgano regulador independiente con poderes estatutarios y con la responsabilidad de promover, fomentar e implementar altos estándares y buenas prácticas en la prestación de los servicios de salud mental y para proteger los intereses de las personas que están internadas de forma involuntaria en instituciones de salud mental.*

*g) Establecer mecanismos de inspección y supervisión que requieran que un órgano regulador independiente inspeccione todos los servicios de salud mental infantil de una forma habitual.*

*h) Proveer un servicio independiente de información y de asesoramiento para los niños que hacen uso de los servicios de salud mental.*

### **3. Combatir el estigma a través de la concienciación y prevención.**

*La estigmatización y la discriminación pueden tener un impacto devastador en las personas con dificultades relacionadas con la salud mental, particularmente niños que están en proceso de desarrollo. Esto puede impedir al niño o a sus padres/ cuidadores/ representantes legales buscar ayuda.*

*Intensificar la concienciación y desarrollar programas de prevención ayudan a reducir la estigmatización, a promover la detección precoz de dificultades y a incrementar la probabilidad de que las personas busquen ayuda en una fase inicial del problema.*

*ENYA subraya que promover la concienciación en referencia a las leyes antidiscriminación podría contribuir a combatir la estigmatización y empoderar a las personas para que hablan de sus dificultades de salud mental sin miedo de repercusiones negativas. Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Diseñar y poner en marcha campañas de concienciación y de prevención centradas en el bienestar y promover el conocimiento factual de las dificultades en salud mental.*

*b) Establecer programas de formación especializada y de concienciación para los profesionales de los medios de comunicación.*

*c) Atendiendo a la opinión de los niños, diseñar y poner en marcha programas específicos de bienestar y de concienciación en salud mental y programas de prevención para los niños.*

*d) Proveer información factual accesible y fácil de entender para todo el mundo, especialmente los niños, sobre bienestar y dificultades en salud mental, en un abanico de formatos apropiados a cada edad, y con el uso de fuentes adaptadas a los niños.*

*e) Establecer programas de concienciación y de apoyo para los futuros padres y madres, para los que ya lo son y para los tutores, sobre parentalidad positiva, bienestar y dificultades en salud mental, con un énfasis especial en los progenitores vulnerables o con dificultades.*

*f) Desarrollar programas de apoyo para los cuidadores jóvenes para permitirles promover y proteger mejor su salud mental.*

*g) Reforzar la formación de todos los profesionales de la infancia (incluyendo los que trabajan en ocio educativo, deportes y directamente con niños).*

#### **4. Promover escuelas inclusivas, sanas y centradas en el niño.**

*Los miembros de ENOC reconocen que las escuelas tienen una responsabilidad especial y tienen un papel central a la hora de crear el ambiente óptimo para el desarrollo de la personalidad, las capacidades y los talentos del niño, de promover el bienestar de los niños y de identificar y atender las dificultades en salud mental de los niños. Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Promover el establecimiento de escuelas inclusivas y acogedoras que favorezcan sentimientos de seguridad y pertenencia introduciendo reglamentos y directrices que fomenten una filosofía*

*educativa positiva y centrada en los niños, y con un énfasis especial sobre la participación y empoderamiento de los niños.*

*b) Tal y como subrayó ENYA, reducir el estrés vinculado a la educación creando áreas de aprendizaje confortable y oportunidades de aprendizaje prácticas e interactivas, e integrando las lecciones sobre salud mental en el programa curricular.*

*c) Reforzar a las políticas y prácticas anti-acoso escolar.*

*d) Garantizar la implicación de todo el abanico de profesionales, incluyendo un profesional de referencia, que debería poderse identificar como punto de contacto sobre problemas de salud mental para los niños.*

*e) Ofrecer la oportunidad para un aprendizaje social y emocional y un desarrollo de las capacidades a la escuela con la puesta en marcha de cursos de desarrollo personal, de bienestar y de salud mental, adaptados a la edad del niño, que deben ser objeto de supervisión continuada y permanente.*

*f) Formar a los profesionales de la educación en el reconocimiento y la gestión de las dificultades en salud mental de los niños.*

## **5. Desarrollar servicios de salud mental especializados, integrales y de proximidad.**

*En línea con las recomendaciones de la OMS, hay que crear servicios integrales de salud mental y de ayuda social de proximidad que favorezcan un enfoque de recuperación e integren los principios de derechos humanos. Estos servicios deben ser interdisciplinarios e incluir la atención a la salud mental, la salud física, la educación, la vivienda, el trabajo, la justicia, el deporte y el ocio. La participación de los niños en el diseño y el funcionamiento de estos servicios es crucial. Es necesario que los niños conozcan estos servicios y que respondan a las necesidades de los grupos vulnerables y marginalizados.*

*Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Poner en marcha un sistema de atención por todo el territorio de eficacia probada, de alta calidad, multidisciplinario y de proximidad para reforzar la continuidad de la atención. Estos servicios deberían ser lo suficientemente financiados para garantizar que se evalúa a los niños y se les da un tratamiento adecuado, en un plazo razonable y atendiendo a las dimensiones culturales.*

*b) Desarrollar una coordinación sólida entre los servicios, incluyendo el desarrollo de procesos de derivación estandarizada y coherentes, en el seno de los servicios de salud mental para niños, y entre estos servicios y los servicios de salud mental de adultos.*

*c) Garantizar el desarrollo de servicios de gestión y de detección precoz en cada etapa de la infancia, empezando por la pequeña infancia.*

*d) Establecer servicios de información y asesoramiento, como asistencia telefónica*

*gratuita que provea apoyo en salud mental y derivación a los servicios correctos.*

*e) Adoptar medidas específicas para garantizar que a los niños que no accedan a los servicios públicos por motivos culturales, sociales o de concienciación se les facilite el acceso a los servicios de salud mental.*

*f) Promover la gestión de las dificultades en salud mental a través de terapias a través del diálogo y las actividades terapéuticas, en su caso, e introducir y aplicar regulaciones en cuanto a la prescripción de medicamentos a los niños. Por ejemplo, ENYA recomienda el uso de grupos de debate entre iguales y de terapia de grupo.*

## 6. Garantizar el establecimiento de servicios hospitalarios que tengan en cuenta los derechos de los niños.

*El tratamiento de niños con dificultades de salud mental debe hacerse en una atmósfera como menos restrictiva y más próxima en torno al niño mejor. Aun así, ENOC reconoce que algunos niños requerirán un tratamiento hospitalario y que es crucial que este tratamiento se realice dentro de un marco respecto a los derechos del niño.*

*La Carta europea de los niños hospitalizados complementa la CDI y establece principios rectores para garantizar los derechos del niño paciente y de sus familias o tutores legales. La Carta especifica el derecho de los niños a recibir información sobre la enfermedad y la atención médica, el derecho a participar en las decisiones que les afecten y el derecho a ser tratados en servicios adaptados a su edad.*

*ENYA pone en relieve la importancia de que los servicios hospitalarios estén adaptados a los niños, integrados en la comunidad y que incluyan personal bien formado, experimentado y plenamente dedicado a tratar con niños. También es crucial crear una atmósfera que facilite la dedicación plena al servicio y que evite la rotación innecesaria de profesionales. Las acciones específicas debería incluir:*

*a) Garantizar que sea obligatorio obtener el consentimiento plenamente informado del niño para recibir tratamiento hospitalario, salvo que se demuestre que le falta la capacidad de dar el consentimiento.*

*b) Garantizar que el niño internado de forma involuntaria para un tratamiento de salud mental tenga reconocidas las mismas protecciones legales que un adulto que ha sido objeto de un internamiento involuntario.*

*c) Establecer suficientes servicios hospitalarios especializados para los niños con necesidades complejas en salud mental para evitar que se continúen ingresando niños en servicios de adultos.*



d) *Garantizar que el derecho del niño y de sus progenitores o tutores a acceder a la información se respeta durante todo el proceso de tratamiento hospitalario.*

e) *Establecer mecanismos para garantizar la participación activa del niño en la admisión al servicio, en el tratamiento y en la alta hospitalaria, así como en las decisiones asistenciales que le afecten, y poner en marcha un consejo de asesoramiento joven para cada unidad hospitalaria para garantizar que los niños sean escuchados y que se tenga en cuenta su opinión.*

f) *Mediante la legislación, establecer regulaciones y estándares en los servicios hospitalarios dirigidos a los niños.*

g) *Prohibir el uso del aislamiento y establecer regulaciones sólidas y sistemas de supervisión, incluyendo mecanismos de queja, para el uso de la contención con niños. Así mismo, garantizar que se respeten estas normas. Estas medidas sólo deberían utilizarse como último recurso, exclusivamente para prevenir un daño al niño y/o a terceras personas, y durante el mínimo tiempo imprescindible.*

h) *Poner en marcha estructuras que promuevan una asistencia adecuada a la edad del niño, contactos familiares y relaciones de amistad, salvo que se demuestre que le puede provocar un perjuicio.*

i) *Establecer mecanismos para asegurar el acceso de los niños a la educación general y formación profesional y a actividades deportivas y de ocio mientras están ingresados.*

j) *Garantizar que el tratamiento hospitalario se presta en el marco de una asistencia continuada que incluya un seguimiento y un apoyo de proximidad posthospitalización.*

## **7.- Introducir indicadores europeos para promover una mejor comprensión de la salud mental infantil**

*Disponer de datos globales en el ámbito europeo sobre las necesidades en salud mental y las dificultades que sufren mejoraría el desarrollo y la supervisión de políticas públicas en cuanto a los*

*niños y permitiría el desarrollo de respuestas más efectivas. Las acciones específicas deberían incluir:*

*a) Establece indicadores comunes y una metodología estandarizada para la obtención de datos en el ámbito europeo. Estos datos deberían desagregarse por franjas de edad y por sexo, con un énfasis particular en los grupos vulnerables. Estos datos implican escuchar a los niños a la hora de identificar indicadores que son importantes para ellos y deberían incluir:*

*- Información de retorno por parte de los niños sobre su bienestar*

*- Tasas de éxito escolar*

*- Tasas de tentativas de suicidio/de suicidios/de autolesiones*

*- Tasas de adicciones en niños*

*- Tasas de prevalencia de trastornos que afectan a niños*

*- Tasas de prescripción de medicamentos psicoactivos*

*- Recursos económicos destinados y gastos relativos a los servicios de salud mentales*

*- Datos sobre el tipo y la duración de los servicios utilizados por niños- Tasas y duración de uso de los servicios ambulatorios/hospitalarios (incluyendo las unidades hospitalarias adultas)*

*- Tasas de acceso a los servicios de salud mental durante y después los horarios normales de trabajo*

*- Duración de la lista de espera para acceder a servicios de apoyo*

*- Ratios de profesionales de salud mental por 100.000 niños*

*- Respecto a los derechos de los niños ingresados establecidos por la OMS*

- Acceso a la educación de los niños ingresados en servicios hospitalarios
- Número, duración y motivos de las contenciones
- Acceso y uso de los procedimientos de queja
- Frecuencia de inspecciones por parte de un organismo regulador
- Número de profesionales formados en salud mental: ya sean profesionales de medicina general, pediatría o educación
- Número de programas de apoyo parental y número de familias que se beneficia

*b) Promover la búsqueda en salud mental infantil enfocada en los derechos de los niños. Fomentar el impulso dentro de cada estado de trabajos de investigación y de estudios mejoraría la comprensión de las trayectorias de desarrollo de los niños en cuanto a la salud mental. Esta investigación debería informar la legislación, las políticas y las prácticas.*

---

### 4.3 Colaboración con el Parlamento de Andalucía

---

Durante 2018 distintas Comisiones del Parlamento de Andalucía han solicitado la presencia de la Institución para expresar su opinión sobre determinados proyectos normativos cuyo contenido incidía directa o indirectamente en algunos de los derechos de las personas menores de edad.

En este ámbito hemos tenido la oportunidad de analizar el **proyecto de Ley para la promoción de una vida saludable y una alimentación equilibrada en Andalucía (10-18/PL-000001)**.

Y como Institución garante de los derechos de la infancia y adolescencia hemos realizado una valoración positiva de la iniciativa del Parlamento de Andalucía de elaborar una norma que contemple aspectos básicos para el desarrollo y el bienestar de niños, niñas y adolescentes en nuestra Comunidad Autónoma.

Se trata de una apuesta del legislativo por combatir la obesidad y el sobrepeso. Unos fenómenos que están suponiendo un grave problema de salud pública, y para cuyo abordaje se precisa, por un lado, de una intervención multidisciplinar que combine las diferentes políticas concernidas y, por otro, de una colaboración de la sociedad en su conjunto.

La aplicación del proyecto de norma que analizamos tiene incidencia en varios de los derechos que el ordenamiento jurídico reconoce a la infancia y adolescencia. Nos referimos al derecho a la salud, derecho a un nivel de vida adecuado, derecho al juego, y derecho a la información y participación.

El proyecto, conforme a sus objetivos establece dos ámbitos de intervención diferenciados por lo que respecta a la infancia y adolescencia:

1. Una alimentación saludable y la atención a los factores de riesgos que conlleva el consumo y la nutrición no saludable.
2. Unos entornos que faciliten la actividad física, el deporte, y la movilidad segura para este sector de la población.

Aunque estos dos ámbitos de intervención se encuentran desarrollados en el articulado del proyecto, por contra, en su exposición de motivos se otorga una manifiesta prioridad a la regulación del aspecto de la alimentación frente a los entornos seguros, los cuales quedan relegados a un segundo plano.

A continuación detallamos las observaciones realizadas por la Defensoría respecto de cada una de las materias que se contempla en el proyecto normativo.

### a) Respeto de las medidas para garantizar una alimentación saludable.

El proyecto otorga un especial protagonismo a los centros educativos. Son en estos recursos donde se deben implementar la mayoría de las actividades de la promoción de la actividad física y de la alimentación saludable.

Pues bien, se ha de reseñar que muchas de las actividades de promoción que se señalan en el texto están ya establecidas en distintos programas y planes elaborados y aprobados por la Administración educativa. Tal es el caso del “Plan de Alimentación saludable”, “Plan del Deporte en la Escuela”, “Plan de Apertura de centros”, “Programa Creciendo en Salud”, “Programa Forma Joven”, “Programa ALDEA”, “Programa Hábitos de Vida saludable” (desarrollado por las Consejerías de Salud y Educación), además de otras medidas que constan en la normativa curricular (Ciencias de la Naturaleza, Biología, Educación para la ciudadanía, entre otras).

Siendo ello así, hemos de concluir que la norma se limita a reproducir unas actividades de promoción de la alimentación saludable en el ámbito educativo que ya están teóricamente establecidas, olvidando uno de los problemas fundamentales para una real implementación de aquellas, que no es otro que asegurar que las medidas que se aborden vayan acompañadas de una mayor dotación de recursos que facilite su ejecución.

No olvidemos, por otro lado, que según consta en la memoria económica, el proyecto no cuenta con dotación económica, lo que implica que todas las actuaciones que regula en el ámbito que abordamos tendrán que integrarse en los programas que ya está desarrollando la Administración educativa.

Se echa en falta, por consiguiente, un presupuesto adecuado que garantice la puesta en marcha e implementación de los programas y acciones que se han de desarrollar en los centros educativos de Andalucía, solventando las dificultades presupuestarias actuales, especialmente desde la crisis económica.

Escasa eficacia tendrán las medidas legislativas sino se cuenta con recursos económicos para su implementación.

Sobre lo señalado, hemos de sumarnos a las Observaciones de Consejo Consultivo de Andalucía en su Dictamen n.º 285/2017, de 16 de mayo de 2017, y que resulta plenamente de aplicación al presente caso, en el sentido de que «Las leyes han de tener contenido regulativo preciso, que asegure su eficacia y no deben limitarse a reproducir aspectos ya recogidos en preceptos de otras normas.....La abundancia de principios, objetivos y enunciados programáticos, sin fuerza vinculante, desnaturaliza el papel ordenador de las leyes y merma la consideración de los ciudadanos sobre la eficacia real de las disposiciones de superior rango, especialmente cuando reiteran principios rectores u objetivos que se encuentran claramente proclamados en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en otras normas integrantes del bloque de la constitucionalidad...».

Siguiendo en la ámbito de la alimentación, nos parecen muy acertadas las medidas que el proyecto (artículo 11) contempla para garantizar una dieta saludable en los centros educativos. Pero lamentablemente de estas acciones no se podrán beneficiar muchos niños y niñas por el hecho de que no todos tienen garantizadas una plaza en el servicio complementario de comedor escolar.

En nuestros informes anuales hemos señalado que desde que comenzó la crisis económica, el comedor escolar ha pasado de ser un instrumento de conciliación de la vida familiar y laboral a una medida de apoyo social, de manera que gran parte de las plazas disponibles en colegios públicos ahora son ocupadas por familias que, con su informe social correspondiente, han acreditado encontrarse en riesgo de exclusión.

Este escenario junto con la aprobación del Plan Extraordinario de Solidaridad y Garantía Alimentaria de Andalucía, aprobado por el Gobierno andaluz, ha propiciado que la demanda de plazas de comedores escolares sea muy superior a la oferta, con lo que habrá muchos niños y niñas que no puedan beneficiarse de las bondades que contempla el proyecto de ley que analizamos respecto a las características de los menús que se facilitan en los colegios e institutos andaluces.

## **b) Respeto de las medidas para garantizar unos entornos que faciliten la actividad física, el deporte, y la movilidad segura.**

Hemos reconocido el acierto del proyecto por promocionar los desplazamientos activos en las escuelas, especialmente a pie y mediante el uso de la bicicleta (artículo 10, apartado 2, letra c). Pero la experiencia de esta Institución, adquirida de la tramitación diaria de las quejas, nos permite afirmar que en muchos casos la puesta en práctica de esta medida resulta ciertamente complicada por no decir imposible en un gran número de casos.

Y ello por dos razones. La primera debido a la actual distribución y dimensión de las zonas de escolarización, especialmente en los municipios de mayor superficie. Son muchos los niños y niñas que se ven compelidos a desplazarse varios kilómetros hasta llegar el centro educativo por no haber obtenido la puntuación necesaria para acceder a una plaza en un colegio próximo a su domicilio, y haberse adjudicado una plaza en otro recurso educativo alejado de la vivienda familiar pero dentro de la misma zona de escolarización.

El segundo motivo que limita las posibilidades de poner en práctica los desplazamientos activos hasta los centros educativos es la actual configuración de nuestros espacios públicos. Son muchas las voces que reconocen que nuestros niños y jóvenes están rodeados por un entorno diseñado por y para los adultos. La consecuencia de ello es que habitan en un medio urbano que presta escasa atención a sus necesidades de desplazamiento, y que les limita las posibilidades de acceder de forma autónoma a muchas actividades, incluidas aquellas de obligado cumplimiento como las escolares, habida cuenta que las políticas en materia de desplazamientos están hechas para circular preferentemente usando los vehículos a motor.

Pero de todas estas deficiencias, las que existen en las inmediaciones de los centros escolares resultan ser las más preocupantes. No es nada infrecuente que los pasos de peatones cercanos a las puertas de los colegios carezcan de vigilancia; que el mobiliario urbano ubicado en lugares cercanos a estos establecimientos dificulten la visibilidad; que existan semáforos cercanos regulados a favor de los automóviles y no

de los peatones sobre todo para evitar atascos; y así hasta una larga lista más de carencias y obstáculos que resultaría difícil de enumerar en esta comparecencia.

No es de extrañar, por tanto, los resultados a los que llegan diversos estudios realizados sobre la materia, los cuales vienen a concluir que el número de centros escolares que necesitan mejorar en seguridad vial para prevenir accidentes de tráfico supera con creces a aquellos que se ubican en entornos seguros.

Y lo mismo ocurre con el fomento de la actividad deportiva en los centros educativos que tan acertadamente contempla el proyecto de ley (artículo 10, apartado 2). Los problemas de infraestructura que padecen muchos colegios e institutos andaluces impiden contar con unas instalaciones dignas donde poder desarrollar estas actividades.

Por otro lado, estas mismas restricciones para los desplazamientos por nuestras ciudades y municipios a las que me he referido tienen su negativa incidencia en las actividades de esparcimiento y ocio.

En el exterior del hogar existe una sensación generalizada de inseguridad que hace que no se considere la calle como espacio idóneo para el juego de los menores. Pero, sin embargo, uno de los aspectos que incide en el desarrollo de niños es el juego, el disfrute de momentos de esparcimiento al aire libre, y su acceso a actividades recreativas especialmente adaptadas a su concreta etapa evolutiva. Una actividad que ha de desarrollarse en espacios donde sea posible la interacción y contactos entre iguales y entre ellos y las personas adultas, ya que una de las formas que tiene la infancia de conocer y relacionarse con el mundo que le rodea es precisamente a través del juego.

Mucho ha de cambiar nuestro entorno y especialmente las escasas zonas dedicadas al ocio de los menores para promocionar en los mismos la actividad física.

Para finalizar estas aportaciones, la Institución incidió en la participación de los menores en las políticas dirigidas al fomento de la actividad física y la alimentación saludable.



En nuestra Institución tenemos el pleno convencimiento de que las personas menores de edad han de ser consideradas y, por tanto tratadas, como ciudadanos y ciudadanas de pleno derecho, y no simplemente como sujetos pasivos circunscritos a los objetivos y prioridades del mundo de las personas adultas. En este sentido, la participación constituye uno de los elementos más relevantes para asegurar el respeto de las opiniones de niños y niñas, haciendo posible el ejercicio del derecho a ocupar un papel activo dentro de la sociedad.

En este contexto, echamos en falta que en la composición de la Comisión de participación para la promoción de la actividad física y la alimentación saludable (artículo 40) del proyecto que tuvimos la oportunidad de analizar, no se contemplara la presencia de los niños y niñas y, por este motivo, el titular de la Institución, en su comparecencia en la Comisión del Parlamento sugirió un cambio a fin de que este colectivo pueda tener voz en dicho órgano de participación.

Y el mismo criterio para las actuaciones que han de desarrollar los Ayuntamientos para la promoción señalada (artículo 18, apartado 3, letra e) en cuanto a acuerdos con entidades y asociaciones para fomentar entre sus miembros la colaboración con las campañas e iniciativas a favor de la actividad física y lucha contra el senderismo. El movimiento asociativo infantil y juvenil debe tener un marcado protagonismo en estas intervenciones.

También como Defensoría de la infancia y adolescencia, en abril de 2018, la Comisión de Igualdad y Políticas Sociales del Parlamento solicitó que formuláramos alegaciones al **proyecto de Ley de Formación Profesional en Andalucía (10-17/PL-000010)**

Este Proyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía (PLFPA) venía a establecer un nuevo marco de ordenación de la formación y cualificación profesional en nuestra Comunidad Autónoma, orientado a posibilitar la adquisición y el reconocimiento de las competencias profesionales que requiere el nuevo mercado de trabajo para adaptarse a las nuevas circunstancias económicas, tecnológicas, culturales y sociales en las que tiene que desenvolverse.

Para ello, el Proyecto de Ley diseña y regula el sistema de formación y cualificación profesional andaluz integrando los dos subsistemas de formación profesional existentes, el educativo y el laboral, desde una perspectiva integradora, coordinada, colaborativa y participativa entre la Administración educativa, la de empleo, las organizaciones empresariales y sindicales y los demás agentes que intervienen en este proceso.

A pesar de las bondades de los objetivos que contempla el Proyecto, desde nuestra Defensoría consideramos que el carácter innovador podría llegar a ser más pretendido que real. Y es que, en la práctica, el contenido del Proyecto legal innova poco, limitándose a reproducir y trasladar el articulado de otras normas estatales y autonómicas andaluzas que regulan los aspectos básicos esenciales de la ordenación de los subsistemas educativo y laboral como consecuencia del régimen de distribución de competencias existente en esta materia.

En este sentido, es preciso distinguir entre el ámbito competencial en materia de formación profesional reglada del sistema educativo, que compete a la Administración educativa, y el correspondiente a la formación profesional para el empleo, competencia de la Administración laboral. Ambos ámbitos, con regulaciones propias y específicas a nivel estatal, de obligado cumplimiento, en virtud de las normas constitucionales de asignación de competencias, pueden ser coordinados y relacionados en un marco propio relativo a la formación y cualificación profesional en Andalucía -y es, incluso, conveniente que así se haga-, pero dejando claro esos aspectos y la norma de referencia que se reproduce, a fin de evitar equívocos competenciales respecto a la regulación de esta materia.

Por tanto, de acuerdo con estos criterios, los aspectos innovadores, en principio, del Proyecto de Ley de Formación Profesional en Andalucía quedarían reducidos a los de carácter organizativo, planificador, colaborativos y de participación social, así como a los de control, que serían sobre los que ostenta título competencial para su regulación la Comunidad Autónoma Andaluza.

Como apuntamos, las referencias a los criterios y reglas de ordenación del Sistema que figuran en el Proyecto de Ley, no constituyen una regulación

propia sino la reproducción de normas estatales de obligada observancia que establecen el modelo de formación profesional y cualificaciones profesionales en vigor.

En cualquier caso, insistimos en que la regulación en un mismo texto legal de los dos subsistemas que integran el Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía y su coordinación en una estructura integradora, nos parece una medida positiva que permite avanzar en una concepción más eficaz y eficiente de la formación profesional en nuestra Comunidad Autónoma, apostando por un desarrollo personal y profesional a través del aprendizaje permanente que redundará en la mejora de las condiciones de acceso al empleo y en su mayor cualificación, así como en el desarrollo económico.

Sentado lo anterior, el titular de la Institución, en su comparecencia ante la Comisión del Parlamento, formuló **las siguientes observaciones** al Proyecto de Ley señalado:

### 1. Uso de la técnica “Lex repetita”

El Proyecto contiene una excesiva remisión a la normativa educativa estatal y autonómica, en especial a la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, a la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, y a la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de Educación de Andalucía. También en relación con la formación profesional para el empleo, en el texto que se analiza son reiteradas las referencias a las leyes estatales que regulan el Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral (Ley 30/2015, de 11 de septiembre) y la de Empleo (Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre).

Una crítica generalizada al Anteproyecto de Ley de Formación Profesional de Andalucía por parte del Consejo Consultivo y del propio Gabinete Jurídico de la Administración de la Junta de Andalucía, es precisamente la reiteración del contenido de normas estatales en un ámbito en el que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas en sentido estricto. Ello motivó que el Consejo Consultivo de Andalucía, en

su preceptivo informe, pusiera de manifiesto la utilización abusiva de la llamada “lex repetita”, técnica defectuosa sobre la que ese órgano consultivo ha venido expresando su preocupación, como se indica en su informe 567/2001, por los riesgos que lleva consigo, advertidos por el Tribunal Constitucional (valga por todas la Sentencia de dicho Tribunal 69/1991), al observar que el legislador autonómico reproduce normas estatales, en lugar de remitirse a ellas.

En idénticos términos se han pronunciado también el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y el Consejo Económico y Social, al informar sobre dicho Anteproyecto de Ley. Y, aunque en la redacción del contenido del Proyecto de Ley se mejora la técnica legislativa, los preceptos reguladores de la formación profesional en Andalucía se limitan a reproducir las reglas establecidas en normas estatales de carácter básico en la materia.

## **2. Excesiva remisión al desarrollo reglamentario de la futura Ley**

En cuanto al diseño del Sistema de Formación y Cualificación Profesional que articula el proyecto legal, tanto en el ámbito de la formación profesional en el ámbito educativo como laboral, lo cierto es que aquellas no podrán valorarse adecuadamente hasta tanto se proceda al desarrollo reglamentario al que se pospone la articulación del nuevo sistema diseñado en el Proyecto de ley de Formación Profesional en Andalucía.

Llama la atención que en las constantes remisiones al desarrollo reglamentario que se contienen en el Proyecto no se indiquen unos plazos de referencia para la materialización de dichos desarrollos que, como hemos dicho, son los que nos permitirían valorar realmente el alcance y entidad de la nueva ordenación pretendida en esta materia.

Esta falta de concreción de plazos de desarrollo reglamentario, además, iría contra los principios de buena regulación que se establecen en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (que en su disposición derogatoria única.2.c), deroga al artículo 4 de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible, que se menciona en la Exposición de Motivos del PLFPA).

Sobre la base de lo señalado, entendemos que la futura ley debe necesariamente contener la habilitación de un plazo para su necesario desarrollo reglamentario, garantizando de este modo el obligado principio de eficacia jurídica y de buena regulación.

### 3. Específicas de la Formación Profesional en el ámbito educativo

Con independencia de lo señalado, y por lo que respecta a la formación profesional en el ámbito educativo, esta Institución, en su condición de garante de los derechos de las personas menores de edad, ha incidido en la Comisión sobre dos cuestiones que le preocupan especialmente.

#### *a) Respecto al alumnado con necesidades educativas especiales*

Es un hecho constatado los importantes retos a los que se enfrentan los alumnos con necesidades educativas especiales para concluir satisfactoriamente su proceso formativo, y ello a pesar de las distintas adaptaciones curriculares así como la puesta en práctica de otras medidas y recursos que se hayan podido ir habilitando para cada alumno. Asimismo, es patente el alto grado de frustración de estos alumnos y de sus familias al comprobar que pese a los importantes esfuerzos realizados no se ha podido conseguir la titulación a la que se aspiraba, especialmente al haber alcanzado una determinada edad.

Dentro de estas Enseñanzas de la Formación Profesional, los programas formativos a colectivos con necesidades educativas especiales se denominan Programas específicos de Formación Profesional y tiene entre sus objetivos dar continuidad en el sistema educativo al alumnado con necesidades educativas especiales que, teniendo un nivel de autonomía que le permita tener expectativas razonables de inserción laboral, no pueda integrarse en un ciclo de Formación Profesional Básica.

A nivel estatal dicha posibilidad viene contemplada en la disposición adicional cuarta del Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, se aprueban catorce títulos profesionales básicos, se fijan sus currículos básicos y se

modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

También la Orden de 9 de junio de 2015 de la Consejería de Educación ha venido a regular la ordenación de las Enseñanzas de la Formación Profesional básica en Andalucía con la creación de los Programas específicos de Formación Profesional destinados al alumnado con necesidades educativas especiales.

Como ha venido poniendo de manifiesto esta Institución en los Informes que periódicamente presenta ante el Parlamento de Andalucía, las limitaciones a las que se enfrentan las personas con discapacidad para continuar su proceso educativo suponen una importante restricción para su inclusión social. Además, la estrecha relación existente entre la formación y el empleo implica que el éxito de la inserción laboral de una persona con discapacidad dependa, en gran medida, del nivel formativo adquirido en etapas anteriores, lo que ahonda, aún más, en la extraordinaria relevancia que presentan estas dificultades en el acceso a la formación.

Justo es reconocer que en los últimos años se ha producido un importante avance en la garantía de derechos como en el desarrollo de planes de igualdad y acceso a determinados niveles formativos, especialmente una vez superada la etapa de escolarización obligatoria, que incluyen una atención específica para las personas con discapacidad, sin embargo, nuestra experiencia nos lleva a afirmar que aún no está garantizada su completa accesibilidad en igualdad de condiciones al resto de los alumnos.

Por todo ello, hemos de censurar que el Proyecto de ley que abordamos no contenga ninguna referencia expresa al alumnado con necesidades educativas especiales, a pesar de la importancia de la formación académica y personal para los menores y jóvenes que sufren algún tipo de discapacidad como instrumento para su integración efectiva en la sociedad, según hemos puesto de manifiesto.

Entendemos, por tanto, que la futura Ley de Formación Profesional debe ser un instrumento más para garantizar la igualdad de oportunidades de

este colectivo. Es cierto que esta garantía aparece en el proyecto como un principio general del Sistema de Formación y Cualificación Profesional (artículo 4, apartado d) del Anteproyecto), sin embargo, como señalamos, se omite cualquier referencia expresa al modo en que se llevará a cabo la igualdad de oportunidades del alumnado con discapacidad.

Así las cosas, entendemos que resulta conveniente y necesario que la futura ley de Formación Profesional en Andalucía contenga de manera expresa criterios, acciones y medidas que permitan otorgar prioridad al alumnado con necesidades educativas especiales en el acceso a la formación profesional en el ámbito educativo.

*b) Respecto de la ofertas de formación profesional en el sistema educativo.*

En los últimos tiempos la Formación Profesional no solo cumple con el papel tradicional de ser una vía de acceso para muchas y muchos jóvenes a un puesto de trabajo cualificado y, por lo tanto, con mejores condiciones laborales y económicas, sino que se ha convertido también en el tipo de formación al que recurren muchos profesionales, no cualificados desde el punto de vista formal, que por causa de la crisis económica se han encontrado en el desempleo y que han aprovechado esta situación para obtener un título sin el cual difícilmente van a poder reintegrarse al mercado laboral.

Por lo tanto, este tipo de formación ha pasado a ser un instrumento esencial tanto para cualificar profesionalmente a jóvenes estudiantes como para la inserción laboral de personas desempleadas.

Precisamente la entrada en escena de estos nuevos demandantes es la razón por la que desde el inicio de la adversa coyuntura económica se repita el mismo problema: insuficiencia de plazas para todas las personas que desean cursar las enseñanzas de formación profesional, quienes ven frustradas sus aspiraciones de continuar con su proceso formativo. Esta insuficiencia de recursos ha venido siendo denunciada por nuestra Defensoría en sus informes anuales.

Ante la incapacidad material de adaptar la oferta a la inmensa demanda, la Administración educativa ha optado por modificar los criterios de acceso a la

formación profesional, introduciendo nuevos requisitos de selección entre los demandantes, para primar a los jóvenes que llegaban desde la etapa inferior (Secundaria o Bachillerato) frente a la personas desempleadas que buscan la formación profesional como modo de reciclarse.

Parece que el legislador, consciente de esta problemática, ha incluido en el anteproyecto de la Ley de Formación Profesional en Andalucía (artículo 19) la obligación de incrementar la oferta de la formación profesional en el ámbito educativo. Este incremento se realizará de forma progresiva hasta atender la demanda existente.

A pesar del acierto de la medida, que consideramos ciertamente positiva, la ausencia de concreción en un ámbito temporal determinado para su puesta en práctica corre el riesgo de que la propuesta quede reducida una mera intención de voluntades.

Es por ello que consideramos necesario que se realice un riguroso análisis y valoración sobre los desfases actuales existentes entre las plazas que se ofertan en las enseñanzas de la formación profesional en el ámbito educativo y la demanda existente, y sobre su base y teniendo en cuenta otros criterios de prospección, se establezca un periodo temporal para hacer efectiva la medida que abordamos. De esta forma, la futura ley deberá contener una referencia temporal concreta para que la Administración educativa andaluza acomode la oferta educativa a la demanda de las mencionadas enseñanzas, poniendo término a los actuales desfases.

Esta referencia temporal de acomodación de oferta y demanda deberá estar acorde con el cumplimiento de la Estrategia Europa 2020, en la Estrategia Nacional del Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación y, en el ámbito andaluz, en los objetivos establecidos por el Gobierno en el documento "Agenda por el Empleo. Plan Económico de Andalucía 2014-2020".

Asimismo la Comisión de Igualdad y Políticas Sociales solicitó la opinión de la Institución sobre el proyecto de **Ley sobre modificación de la ley para la promoción de la igualdad de género en Andalucía (10-18/PL-00002)**.



Por lo que respecta al ámbito educativo, el proyecto de ley viene a recoger los principios y medidas contenidos en el II Plan Estratégico de Igualdad de Género en Educación 2016-2021, no introduciéndose ninguna novedad significativa. No obstante, profundiza y enfatiza en determinados aspectos y medidas, concretando acciones que en el Plan se habían formulado de manera imprecisa.

Aunque sin duda hay que valorar positivamente cualquier medida que contribuya a la coeducación y, por lo tanto, a la consecución de una igualdad real entre mujeres y hombres, lo cierto es que, por lo que respecta al ámbito educativo el proyecto no introduce cambios realmente significativos, en general, con respecto a la Ley anterior.

En su comparecencia ante la Comisión, el titular de la Institución puso de relieve que no dejará de ser una norma con un importante contenido programático, y una innegable declaración de buenas intenciones si no viene acompañada de una importante dotación presupuestaria que permita a los colegios e institutos contar con los recursos materiales y personales necesarios para una verdadera implementación de las medidas previstas.

Sentado lo anterior, desde la Institución se han formulado las siguientes observaciones al texto, relacionadas con aspectos que afectan a la infancia y adolescencia:

*1. En cuanto a las medidas para promover la igualdad de género en la educación.*

El Proyecto de ley apuesta por una mayor concienciación e implicación de la dirección de los centros docentes y de todo el profesorado en materia de igualdad de género, así como la supervisión de todo el contenido y material curricular de todas las áreas y materias de las diferentes etapas educativas. En lo que se refiere a las funciones de la dirección de los centros, la persona responsable en coeducación, con formación específica, que obligatoriamente tiene que haber en cada uno de ellos (figura ya prevista en la anterior ley), la novedad que aporta el proyecto es que ahora actuarán bajo la dirección del director o directora, adquiriendo

éstos un papel fundamental en la implementación y consecución de todas aquellas medidas que vengan a remover los obstáculos que impidan o dificulten la plena igualdad de mujeres y hombres.

Por su parte, en cuanto al profesorado, valoramos positivamente la obligación reseñada relativa a que la Administración educativa incluya la formación en coeducación de aquel durante la fase de prácticas, en la formación inicial obligatoria de la función directiva, en la formación inicial de las asesorías y de las dirección de los centros de profesorado, y en la formación permanente, planes específicos en materia de igualdad de género, coeducación, prevención de la violencia de género y educación sexual y afectiva.

Por lo que respecta al material y contenidos curriculares, el proyecto introduce como novedad la creación de una comisión de personas expertas en coeducación, en la que participará el Instituto Andaluz de la Mujer, para el seguimiento del lenguaje, de las imágenes y de los contenidos de los materiales curriculares y los libros de texto que se utilicen en el ámbito del sistema educativo de Andalucía.

Y una importante aportación del Proyecto a la actuación de la Inspección educativa es la de que ésta, con el asesoramiento del Instituto de la Mujer, tendrá que incorporar en los planes generales y planes de actuación las directrices y acciones necesarias para la supervisión, evaluación, asesoramiento e información a los centros docentes en materia de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

*2. En relación a las medidas que deben hacer posible la conciliación de la vida laboral, familiar y personal.*

El proyecto añade un nuevo artículo 37 bis, referido específicamente a la creación de servicios públicos para la conciliación en el ámbito educativo y social. Al respecto, desde esta Defensoría se ha puesto de manifiesto que en el texto se señala medidas que ya están contempladas en la normativa educativa, como son los servicios complementarios de aula matinal, comedor escolar y actividades extraescolares, servicios que han de ser garantizados por la Administración, según se dice.

Insistimos en este aspecto sobre la necesidad de que, además de contar con normas de contenido programático, se aporten los recursos necesarios para la implementación de las medidas. Y esto que decimos es con pleno conocimiento de causa, por ejemplo, en lo que se refiere a los servicios complementarios que se ofrecen en los centros docentes, en muchos de ellos muy limitados, y en otros inexistentes, de manera que las familias se ven con enormes dificultades para poder llevar a cabo la necesaria conciliación laboral y familiar. Y para añadir, si cabe, mayor complejidad, esta resulta prácticamente imposible cuando varios hijos e hijas se encuentran matriculados en distintos centros docentes.

Desde esta Defensoría tenemos el convencimiento de que para poder hacer efectivas las medidas, de cualquier índole, que contribuyan al fortalecimiento de una sociedad igualitaria, hemos de tener siempre presente el principio de transversalidad. Y así, en el ámbito educativo, estando implicados los alumnos y alumnas, las familias, el profesorado, el personal no docente, en definitiva, todos los participantes de la comunidad educativa, se hace del todo necesario la coordinación de todos los órganos administrativos para conseguir aquellos logros que se pretenden.

### *3. Violencia contra las mujeres presente en las aulas.*

A la Administración educativa le compete, entre otras, la tarea de contribuir a que la acción educativa sea un elemento fundamental de prevención de cualquier tipo de violencia, específicamente la ejercida contra las mujeres, adoptando medidas para eliminar prejuicios y prácticas basadas en la desigualdad y en la atribución de estereotipos sexistas; y la misión de impulsar la realización de actividades dirigidas a la comunidad escolar para la prevención de comportamientos y actitudes de violencia de género y la identificación de las distintas formas de abuso, que busquen alternativas de resolución de los conflictos y profundicen en el aprendizaje de la convivencia basada en el respeto a todas las personas.

Y así está recogido en el apartado f) del nuevo artículo 15 bis del Proyecto de ley analizado, en cuanto determina que en el diseño y desarrollo curricular, entre los objetivos coeducativos se ha de encontrar «el de la prevención de la violencia contra las mujeres, mediante el aprendizaje

de métodos para la resolución pacífica de los conflictos y de modelos de convivencia basados en la diversidad, la tolerancia y el respeto a la igualdad de derechos y oportunidades de mujeres y hombres».

Esta Institución ha destacado siempre el protagonismo de la escuela en la lucha contra esta lacra social. Deber ser la escuela quien contribuya a eliminar los modelos de jerarquía-sumisión y los roles de víctima y agresor, así como de todos los aspectos de carácter estructural y social sexistas que puedan estar relacionados con dichos modelos.

En este sentido, trabajar por la igualdad de género en el entorno escolar y en favor de una educación desde una orientación coeducativa puede considerarse una estrategia de prevención, no sólo del acoso sexista y de la violencia de género u otros tipos de violencia y acoso en la edad adulta, sino también del propio fenómeno del acoso y del ciberacoso.



# XI EDICIÓN DEL PREMIO DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA 2018

**INSCRIPCIÓN Y ENTREGA**  
del 1 de OCTUBRE al 20 de NOVIEMBRE

**VIDEO**



DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA

**DIBUJO**



**#asiveomisderechos**  
[www.asiveomisderechos.es](http://www.asiveomisderechos.es)

ORGANIZAN

PARTICIPAN

COLABORAN



dPA defensor del  
pueblo Andaluz

unicef

Save the Children

Fundación | Cajasol



# 5

## ACTIVIDADES DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN DE DERECHOS



Entre los cometidos de la Institución del Defensor del Menor de Andalucía, como figura creada para la salvaguarda de los derechos de la infancia y adolescencia, se encuentra la divulgación y el fomento de los derechos de las personas menores.

A continuación se detallan dos de las principales acciones realizadas en este ámbito: la actividad del Consejo de Participación de la Institución denominado “e-Foro de menores” y la conmemoración del Día de la Infancia con la celebración de la XI Edición del Premio del Defensor del Menor de Andalucía.





---

### 5.1 El Consejo de Participación de la Institución del Defensor del Menor denominado “e-Foro de menores”

---

De las distintas actividades realizadas en 2018 por los 8 chicos y chicas que conforman este órgano de participación, durante 2015 destacamos las siguientes:

#### A) V Encuentro Estatal de Consejos de Participación Infantil y Adolescente

Este acto, promovido por UNICEF Comité Español, la Plataforma de Infancia, con su Programa “La Infancia Opina”, y el Ayuntamiento de Oviedo, se celebró en el mes de mayo en la ciudad de Oviedo.

El objetivo del encuentro es la creación de espacios de acercamiento entre los niños, niñas y adolescentes que en diferentes lugares de la geografía española que forman parte de órganos de participación. Estos encuentros les permiten reunirse, compartir e intercambiar experiencias, aportar, participar y poner en común las cuestiones que más les preocupan. A partir de sus reflexiones se elabora un manifiesto conjunto que se presenta a las autoridades competentes con un objetivo muy claro: **que sus voces sean escuchadas.**

Con el propósito de colaborar en la difusión de sus voces y de que la ciudadanía y las personas que componen el Parlamento puedan escuchar las mismas, destacamos en este Informe algunas de las las propuestas trabajadas y elaboradas en el Encuentro:

## 1. REDES SOCIALES Y CIBERBULLYING

*Las redes sociales son una herramienta beneficiosa que en unas manos inadecuadas podría resultar emocionalmente destructiva.*

*Nuestra privacidad no está garantizada y las frecuentes charlas y talleres no dan el resultado esperado, pero ¿por qué? Creemos que la respuesta está en la sociedad y los continuos mensajes contradictorios con que nos bombardean. No entendemos que nos digan las personas adultas “estás demasiado con el móvil” y que os veamos desayunar, comer y salir de casa viendo el móvil. Tampoco entendemos que continuamente nos hablen de privacidad, de no publicar cualquier foto en cualquier lugar y que luego, prácticamente todos los adultos, lo hagan.*

*Por eso pedimos que la gente entienda y reflexione sobre estas propuestas, consejos y medidas:*

- *Queremos que la gente entienda que nada es gratis.*
- *Que se implante en la educación una mayor presencia de “educación emocional”.*
- *Quien quiera enseñar, que enseñe, pero dando ejemplo.*
- *No agregar ni hablar a desconocidos.*
- *Utilizar un avatar en lugar de una foto personal.*
- *Entrar en círculos de amigos con personas que conozcas.*
- *Ser consciente de lo que subes a las redes.*

- No instalar aplicaciones que se necesite ser mayor de edad.
- Poner filtros para fotos inapropiadas u obscenas.
- Hacer que el niño, niña o adolescente y los padres firmen digitalmente un contrato para poder utilizar las redes sociales.

*Las redes nos conectan con el mundo, pero también si eres adicto pierdes el mundo de tu alrededor, y de tu desconocimiento la gente se podrá aprovechar. Por eso, es bueno limitar su uso, no subir contenido ofensivo o inapropiado y no seguir a gente desconocida.*

## 2. IDENTIDADES Y DIVERSIDAD

*En cuanto a la diversidad, encontramos palabras positivas y motivacionales, pero también hay otras que causan problemas. Para normalizar la diversidad necesitamos una base desde la educación y desde la familia.*

*En la familia tenemos que tener espacios para compartir e informar sobre cómo nos sentimos, porque de esa manera no habrá rechazo, ni miedo. Hemos visto también cómo influye en el ámbito social. Mostrar ser diferente no es nada malo y es necesario luchar por lo que uno quiere y piensa.*

*En el ámbito educativo, es necesario visibilizar a los grupos minoritarios; para esto pueden darse charlas y talleres y llevar a gente que haya vivido experiencias de discriminación o gente que sea muy experta en estos temas. En los colegios nos dan charlas sobre enfermedades de transmisión sexual y sexología, en estas charlas se pone siempre como ejemplo a una mujer y a un hombre blanco, pero no tiene por qué, se puede poner también como ejemplo a dos mujeres y a dos hombres. Esto ocurre en las películas y en los cuentos.*

*El sistema educativo tiene un problema, ya que nos transmiten la información del temario pero no cuentan cómo la persona que lo estudia debe aprenderlo, ya que se enseña a estudiar mediante una mecanización del temario y así no se aprende.*

*Es importante ser uno mismo y saber cómo uno se siente, así a la hora de relacionarse, no habrá conflictos, ni discriminación. También vemos que las leyes de delito de odio son ignoradas, ya que no se les da la misma importancia que al resto y es necesario penalizar a las personas que hagan burla de otras por ser diferentes.*

### 3. EDUCACIÓN

*Para nosotros la educación es la cultura y el saber necesario para tener una buena convivencia en sociedad.*

*¿Cuándo? Promovemos un horario más libre donde pasemos ciertas horas en un cierto lugar, como el instituto por ejemplo, pero que se pueda asistir a las clases que se quieran, sin un orden determinado, teniendo libertad para elegir.*

*¿Dónde? ¿clases? ¿espacio cerrado? NO. Nosotros pensamos que debemos aprender en un lugar abierto, o en lugares donde escuchar música, donde trabajar, o simplemente meditar o hacer ejercicio.*

*¿Cómo? Piensa en un profesor al que no le gusta lo que enseña, no transmite alegría, en cambio un profe hipermotivado que infunde pasión y motivación, te hará aprender esa asignatura y querer saber más y más. Además, para que cada uno vaya a su ritmo, las explicaciones deberían grabarse, para volver a verlo si lo necesitas.*

*¿Qué queremos saber? En este país hay universitarios que no saben freír un huevo. Queremos aprender a llevar un orden en nuestra vida (entender facturas, cocinar, labores del hogar, etc.). Sumar estos conocimientos a primaria donde todo es más sencillo que en secundaria, nos permitiría ser más autosuficientes en un futuro.*

### 4. IGUALDAD DE GÉNERO

*Desde los grupos que hemos trabajado igualdad de género, queremos compartiros las conclusiones y propuestas a las que hemos llegado.*

*Nuestras conclusiones:*

- *La existencia de una brecha salarial bastante marcada entre hombres y mujeres.*
- *Socialmente se impone que la mujer ocupe las tareas del hogar y el cuidado de los niños y las niñas.*

*Proponemos:*

- *Que se cree un puesto que revise si la brecha salarial está presente en las empresas.*
- *Fomentar el feminismo en los institutos y colegios.*
- *Penalizar los gritos callejeros y/o expresiones sexistas.*
- *Fomentar la lectura de libros feministas.*
- *Eliminar los libros de texto en los que solo hay hombres. En dichos libros, debería hablarse del feminismo porque es parte de la historia.*
- *La baja de paternidad debería ser igual que la baja de maternidad.*
- *Tener gente en los Ayuntamientos que vigile la publicidad en espacios públicos.*
- *En los patios de los colegios e institutos, hacerlos de manera que las pistas de fútbol y básquet no ocupen todo y tengamos espacio para jugar a otras cosas.*
- *Que en la televisión también se hable sobre equipos femeninos de deportes.*

*Por mucho que biológicamente seamos diferentes, socialmente somos iguales.*

## 5. PROTECCIÓN

*Todos juntos hemos sacado unas conclusiones, entre ellas el hecho de que por ser niños, niñas o adolescentes no nos escuchen o nos tengan menos en cuenta. Para mejorar la situación hemos pensado varias propuestas, separándolas en: educación, atención a los niños, niñas y adolescentes, medios de comunicación y maltrato.*

*Nuestras propuestas son:*

*- Educación. Eliminar las actividades o deberes para casa, ya que nos quitan mucho tiempo para jugar y/o hacer lo que nos gusta.*

*- Que la asignatura de valores éticos se profundice o enfoque más en el respeto, la tolerancia, la igualdad de género, etc. Educa a los niños y no será necesario educar a los adultos.*

*- Libertad para personalizar nuestro plan educativo: que no se nos divida, ni encasille. Que podamos elegir qué asignaturas estudiar, aparte de las obligatorias y que las optativas sean más variadas.*

*- Tener un sistema educativo más motivador y efectivo. Empollar todo para el examen y vomitarlo todo en el papel no sirve.*

*- Que los maestros estén más pendientes de los alumnos, para poderles ayudar incluso cuando no lo dicen o no piden ayudan.*

*- Atención a los niños, niñas y adolescentes. Queremos que los consejos y los espacios de participación locales tengan más visibilidad a través de los medios de comunicación; por ejemplo: si somos la mitad de la población mundial ¿por qué no tenemos medios de comunicación aquí?. Queremos defender nuestra imagen, no somos las caras bonitas a las que simplemente nos utilizan para la foto y que las altas esferas se lleven los méritos de los trabajos que nosotros estamos elaborando. Además, los derechos deben revisarse de forma más continuada. No queremos que nuestras propuestas y opiniones sean de porcelana, queremos que se cumplan y se tengan en cuenta. No tenemos porqué insistir, porque parece que nos hacemos de rogar, y ojalá este encuentro sirva para algo*

*más que una foto y un recuerdo. Somos personas, no somos propiedad, ni objeto de nadie; somos personas y tenemos nuestros propios sentimientos y por eso queremos que sean respetados.*

*- Medios de comunicación. Más protección de datos: blindar seguridad, anonimato a víctimas de abuso, maltrato, violaciones, etc., para que se atrevan a denunciar.*

*- Que los medios sean más rigurosos a la hora de conseguir información. Quisiéramos pedir que obtengan la información de fuentes más fiables, que se controle más a los telediarios, programas de radio, etc. Que se tenga más control sobre los medios y que se hable de cosas de mayor importancia, enfatizar temas importantes e ignorar temas absurdos.*

*- Maltrato. Denunciar cuando haya un caso de maltrato y hacerlo sin miedo y que los policías tengan en cuenta esa denuncia.*

*- Leyes y penas más severas. Las leyes respecto al maltrato tienen que ser más duras y cuidando siempre a la víctima.*

*- Proponemos y lanzamos un reto al político que lo quiera coger; que un político pruebe a vivir con un sueldo de 900 euros al mes, para que puedan sentir cómo se vive con este salario.*

*Nos parece que el tema de protección es muy importante y esperamos que se nos tenga en cuenta.*

## 6. CAMBIO CLIMÁTICO

*El cambio climático es un suicidio colectivo, porque al favorecer el cambio climático nos estamos dañando. Hemos sacado algunas conclusiones sobre el cambio climático ya que ahora está afectando mucho a nuestro planeta y hemos añadido algunas soluciones al problema. También hemos hablado de qué es y de las variaciones que afectan al medio ambiente. Las cosas que afectan positiva y negativamente y qué provoca. Tenemos algunas propuestas para todos y todas y para los gobiernos.*

*Nuestras propuestas para mejorar la situación del cambio climático son:*

- Utilizar transporte público en vez de privado, excepto los aviones que al ser más grandes gastan más y no se deberían utilizar en exceso.*
- Utilizar la ducha en vez de la bañera y si utilizas la ducha no derroches agua, tampoco lavándote los dientes ni en otras cosas cotidianas, como lavar el coche.*
- No comprar más comida de la necesaria, tanto en un supermercado como en un restaurante.*
- Pagar en efectivo, en vez de con tarjeta, ya que la tarjeta gasta más energía.*
- No dejar el coche arrancado cuando no se utiliza.*
- Tirar la basura en la papelera en vez de al suelo.*
- Nos gustaría que hubiera más control en las empresas de los residuos que producen.*
- Queremos que los políticos y demás gente importante se implique más en las campañas que se hacen sobre este tema, ya que esto es cosas de todos.*
- También queremos que los políticos den ejemplo y utilicen su poder correctamente de modo que nos beneficie a todos.*
- La última propuesta y tal vez la más importante, las tres R: Reducir, reutilizar y reciclar.*

*Ya que nosotros tomamos las medidas para que el cambio climático se acabe, vosotros como adultos tenéis que hacerlo también. Esperamos que podáis cumplir todas nuestras propuestas y que no sean archivadas u olvidadas porque nosotros somos la voz del presente y también del futuro.*

## **7. MODELO DE CUIDADOS**

*Desde los grupos que hemos trabajado el modelo de cuidados, hemos obtenido las siguientes propuestas para que tanto chicos y chicas, como nuestras ciudades y entorno puedan estar mejor atendidos.*





- Proponemos adaptar los espacios públicos como parques, aceras, semáforos...para personas con diversidad funcional, al igual que en los centros educativos, poniendo ascensores y rampas.
- Mejorar la iluminación de las calles para sentirnos más seguras y seguros cuando estemos en ellas.
- Que los transportes públicos tengas horarios más extensos.
- Mejorar las instalaciones deportivas, porque hay muchas que necesitan arreglos, y nos gustaría hacer deporte en sitios que estuvieran bien.
- Proponemos hacer formación para el profesorado en el ámbito de igualdad, en temas de diversidad, feminismo, casos de emergencia...
- En casos de emergencia, que se ofrezca ayuda a las familias, como es el caso de refugiados o familias que vengan de países en guerra.
- Hacer un seguimiento de personas en riesgo de exclusión social.
- Hacer voluntariado de recogida de alimentos y ropa en los colegios e institutos para ayudar a las familias que lo necesiten.
- Poder contar con personas externas a tu vida social, a las que poder contar tus problemas en un ámbito seguro.
- Nos gustaría que se hicieran campañas de concienciación sobre este tema.
- Educar en valores en cualquier ámbito y centro.
- Hacer técnicas de integración en centros educativos y estimular la participación de chicos y chicas.

Terminando con **“HEMOS CONSTRUIDO EL PUZLE DE LOS DERECHOS ENTRE TODAS Y TODOS ¡ESPERAMOS QUE SE CONVIERTA EN REALIDAD!”**

## B) Participación X pleno en el Parlamento de Andalucía

El Consejo de participación del Defensor del Menor de Andalucía participó el día 16 de noviembre en el X pleno del Parlamento andaluz presentando unas propuestas sobre los menores migrantes. También en este evento y un manifiesto se tuvo la oportunidad de leer públicamente el siguiente **manifiesto**:

«Nosotros y nosotras miembros del Consejo de Participación del Defensor del Menor de Andalucía **manifestamos**:

Actualmente la sociedad debe tomar conciencia de que hay que aprender a convivir con todo tipo de personas ya sean de distintas culturas, razas, costumbres, ideologías, a las nuestras.

Venimos a este Parlamento Andaluz para expresarles lo siguiente:

**Solicitamos** de los ayuntamientos que hagan el esfuerzo de habilitar sitios con garantías para la llegada de los inmigrantes, en cada una de las ciudades y municipios y que para ello cuenten con el apoyo y ayuda de la Junta de Andalucía.

**Sugerimos** que el Parlamento Andaluz se coordine con otros Parlamentos para abordar la situación de los MENAS.

Andalucía es la puerta de entrada de estas personas y por lo tanto, somos los que más ayudas tenemos que prestar. Y una vez se les recibe, que todas las comunidades participen en esta acogida y ayuda.

**Que desde este Parlamento** se promueva la posibilidad de que los MENAS sean acogidos por familias, en dónde estamos convencidos que estarán afectivamente más cubiertos, y sus vidas más normalizadas.

**Sugerimos** al Parlamento Andaluz que tenga la iniciativa de proponer al Parlamento europeo que se penalice a los países que explotan los recursos de los países pobres, de esta forma se ayudaría a estos países a que desarrollen su economía poco a poco para salir de la pobreza en un futuro y esto serviría para que los menores no tengan que abandonar su tierra, sus raíces.

**Solicitamos** que se gestione de forma ágil y eficaz que los menores recibieran rápidamente una educación básica mediante la escolarización y la enseñanza del idioma. Con esto se ofrecería a estos niños la oportunidad de recibir una formación para que puedan desarrollarse como personas que son.

**Es necesario exigir al Estado** que haga un esfuerzo para acoger a los menores inmigrantes y con ello proporcionarles ayuda sanitarias y habilitar sitios para esta acogida.

**Demandamos** que se legisle que se pueda penalizar a los países que atentan contra los derechos de las personas menores, y que esos crímenes (por ejemplo, mandar a niños a minas en las que mueren) sean considerados crímenes de lesa humanidad.

En la época de la colonización se les impuso a esos países nuestro estilo de vida y se les cambió completamente sus hábitos. Y cuando esos países finalmente proclamaron su independencia se les amenazó con retirar las grandes empresas que los europeos habían instaurado. Para que esas empresas se quedaran los países tuvieron que pagarles, y como disponían de poco capital esa deuda se paga con el trabajo de los nativos. Si se les librara de esa deuda y se les dejara desarrollar su propia economía, además de animar a esos trabajadores a exigir sus derechos la cosa mejoraría. Se trata de empoderar a esos habitantes para que no se sigan aprovechando de eso.

Por último **rogamos** a este Parlamento una campaña de concienciación de la población, para que que se preste más ayuda a estos menores, tenemos que entender que vienen huyendo de unas condiciones de vida pésimas, y a veces de la guerra, por lo tanto hacer una llamamiento a la solidaridad y prestarle nuestra ayuda para que su tránsito por nuestro país, nuestra comunidad autónoma sea lo más benévola posible. Esto se resume en trabajar nuestra empatía para así entender su situación y ayudarlos».

### **C) Conclusión del mandato del 4º Consejo de Participación y constitución del 5º Consejo de Participación.**

En 2018 ha concluido el mandato de los miembros del 4º Consejo de Participación. En la última reunión celebrada en la ciudad de Sevilla, los

consejeros y consejeras, entre otras actividades relataron su valoración sobre la experiencia que para ellos ha supuesto pertenecer a este órgano.

Aprovechamos esta Memoria para expresar nuestro más sincero agradecimiento a, Juan Andrés Archilla Parrón de Vúcar (Almería), Andrés Romero Varo de Vejer de la Frontera (Cádiz) Ana Muñoz Moreno de Fernán Núñez (Córdoba) Carmen Clares Mirón (Granada), Sara Giraldo Ramírez de Aljaraque (Huelva), Rafael Peralta Bergillo (Jaén), Sofía Pilar Gallardo Aznarez de Estación de Cártama (Málaga) y Alejandro Cala Domínguez (Sevilla), por la importante labor realizada durante su mandato, por la excelente colaboración prestada, pues con su actitud, reflexiones y aportaciones en los temas tratados, sin duda, han contribuido a la continuidad de este órgano y a su consolidación.



*Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía*

Seguidamente se procedió a la renovación del citado Consejo siguiendo los criterios que figuran en la Resolución del Defensor del Menor de Andalucía de 20 de Noviembre de 2008, quedando constituido el 5º Consejo de Participación que está integrado por Alejandro Márquez Cantón de El Alquían (Almería), Paula Melero Pérez de Chiclana de la Frontera (Cádiz), Eva Alcaraz Hilinger de Fuente Palmera (Córdoba), Alex Rubio Avi de Híjar de Las Gabias (Granada), Hugo Labra Rodríguez de Corrales-Aljaraque (Huelva), Carmen Millán Ginés de Úbeda (Jaén), Marcos Montiel Delgado de Málaga, y Laura Isabel Seco Alonso de Sevilla.



Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía

## 5.2 Conmemoración del Día de la Infancia: XI Edición del Premio del Defensor del Menor de Andalucía

Se ha celebrado en 2018 la XI Edición del Premio del Defensor del Menor de Andalucía. Con esta iniciativa niños y jóvenes andaluces, de la mano de sus educadores, han trabajado para conocer sus derechos así como sus deberes y para conocer el modo de defender los primeros.

Como en ediciones anteriores, en esta actividad han tenido la oportunidad de participar todo el alumnado de Enseñanza Primaria y Secundaria escolarizado en centros sostenidos con fondos públicos o en centros privados de Andalucía así como a los alumnos escolarizados en centros específicos de Educación Especial.

Los alumnos y alumnas de Educación Primaria participaron en la modalidad de dibujo y el alumnado escolarizado en Educación Secundaria en la modalidad de vídeo del concurso. En ambos casos, niños, niñas y jóvenes trabajaron sobre los derechos reconocidos en la Convención de los Derechos del Niño aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El jurado del Premio acordó declarar como **ganadores** los siguientes trabajos:

a) **Modalidad de dibujo:** el premio se otorgó a la alumna María Serrato Martínez, escolarizada en el 5º curso de Primaria del CEIP Tierno Galván de Castellar de la Frontera (Cádiz). El dibujo representa el derecho a la igualdad.

### DIBUJO GANADOR XI EDICIÓN DEL PREMIO DEL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA



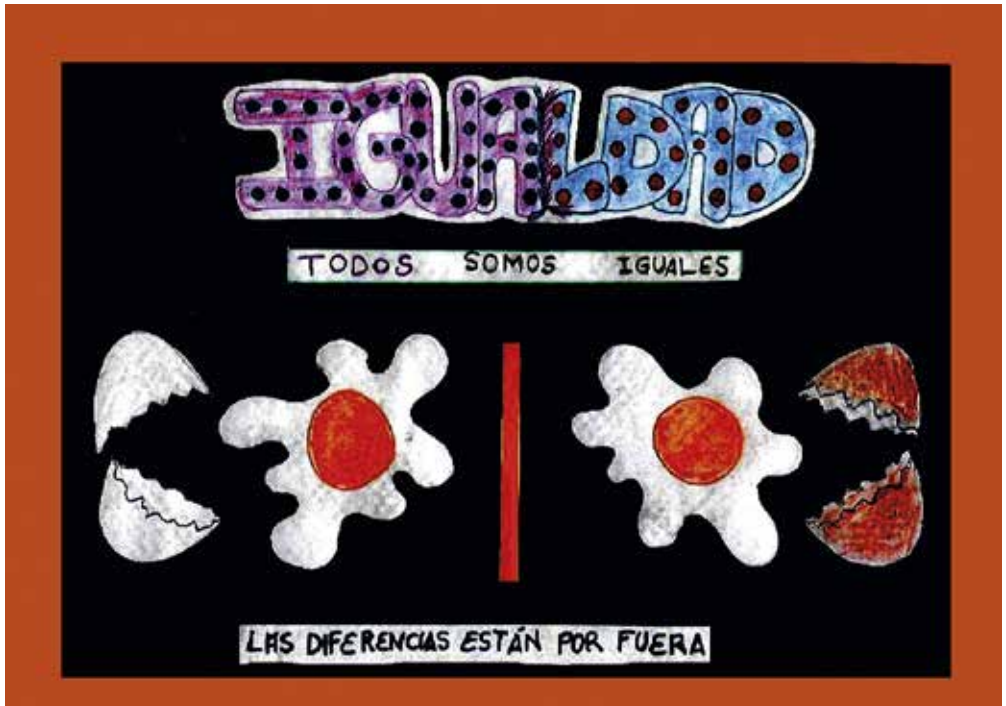
Facebook: <http://cort.as/-KJ0a>

Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía



También en esta modalidad, se acordó otorgar un accésit al trabajo presentado por la alumna Nayara Velandia Ruz, escolarizada en 6º de Primaria en el CEIP Colón de Linares (Jaén). Curso: 6º. El dibujo representa el derecho a la igualdad.

### ACCÉSIT EN LA MODALIDAD DE DIBUJO EN LA XI EDICIÓN DEL PREMIO DEL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA



Facebook: <http://cort.as/-KJ0g>

Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía

b) **Modalidad de vídeo:** El premio se otorgó al alumnado del 2º y 4º curso de Secundaria del Instituto IES La Algaida, Río San Pedro (Cádiz), cuyo vídeo representa el derecho a la protección.

### VÍDEO GANADOR XI EDICIÓN DEL PREMIO DEL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA



Facebook: <https://www.facebook.com/watch/?v=293701971486392>

Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía



También en esta modalidad, se acordó otorgar un accésit al trabajo presentado por el alumnado del 3<sup>er</sup> curso de Secundaria del IES Inmaculada Vieira, Sevilla. Se representa el derecho al amor.

### ACCÉSIT EN LA MODALIDAD DE VÍDEO EN LA XI EDICIÓN DEL PREMIO DEL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA



Facebook: <https://www.facebook.com/watch/?v=348359415710659>

Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía

La entrega de Premios a los alumnos y alumnas ganadores se realizó el 29 de noviembre en el Convento de Santo Domingo en la ciudad de Ronda (Málaga).

## ENTREGA PREMIOS XI EDICIÓN DEL PREMIO DEL DEFENSOR DEL MENOR DE ANDALUCÍA. SEVILLA, NOVIEMBRE 2018



*Fuente: propia. Defensor del Menor de Andalucía*





6

CUESTIÓN A DEBATE. JUEGOS DE AZAR  
POR ADOLESCENTES Y JÓVENES:  
UN FÉNOMENO EN AUGE SIN RESPUESTAS.  
«Jugando su presente y su futuro»





---

## 6.1 A modo de introducción

---

Esta Defensoría, como garante de los derechos de la infancia y adolescencia, además de la tramitación de las quejas presentadas por la ciudadanía o iniciadas de oficio, desarrolla una tarea paralela de valoración de las diferentes realidades o fenómenos sociales que afectan a personas menores de edad. Y es en esta labor donde extraemos información y conclusiones que nos permiten anticipar o adentrarnos en cuestiones especialmente relevantes bien por su singularidad, por su repercusión social, o también por su incidencia en los derechos que hemos de tutelar.

En este contexto de intervención, el presente capítulo está dedicado a reflexionar sobre una realidad en auge cuyos efectos negativos sobre las personas menores de edad no están siendo, a criterio de esta Institución, suficientemente abordados ni por los poderes públicos ni tampoco por la sociedad. Nos referimos a la **participación de adolescentes y jóvenes en juegos de azar**.

*Los juegos de azar representan un serio riesgo para adolescentes y jóvenes por su especial situación de vulnerabilidad*

Adolescentes y jóvenes constituyen un colectivo especialmente vulnerable. Personas que en pleno proceso de formación, tal como establecen instrumentos legales de todos los ámbitos, resultan acreedoras de actuaciones eficaces de los poderes públicos que permitan aliviar los desafíos a los que aquellas se han de enfrentar en sus vidas diarias. Desde luego, uno de estos riesgos y, por tanto, merecedor de protección frente al mismo, lo constituye la adicción que contiene el juego de azar. Una actividad que puede llegar a convertirse en compulsiva o patológica e incluso en determinados supuestos en un problema de salud pública.

*Los juegos de azar, especialmente on-line, constituyen una actividad muy popular entre adolescentes y jóvenes*

Antaño esta modalidad de juego era una actividad participada en exclusiva por las personas adultas. Sin embargo, esta realidad se ha visto sustancialmente modificada debido al protagonismo adquirido por los jóvenes. La experiencia así como los estudios -aunque no

numerosos- que se han venido realizando sobre la materia ponen de relieve que **los juegos de azar, especialmente on-line, constituyen una actividad muy popular entre adolescentes y jóvenes.**

No hay más que echar una mirada al incremento de chicos y chicas que padecen o están próximos a padecer ludopatía derivada de estas prácticas. Es cierto que entrar en un salón de juegos o apostar de vez en cuando no supone convertirse en ludópata, pero el riesgo de que eso acabe en una adicción al juego es más que real. De hecho, cuanto más accesible esté el juego y más expuesta se encuentre la persona, mayor es la probabilidad de desarrollar una adicción.

**Muchos son los factores que han contribuido a incrementar la participación de las personas menores de edad en los juegos de azar.** Podríamos destacar el poder de la **publicidad** que promociona tales actividades, la asociación de estas prácticas con el **ocio y la diversión**, la **ausencia de medidas de control** eficaces por los poderes públicos o la creciente **aceptación social** de dichos juegos. El conjunto



de estas y otras razones ha propiciado que adolescentes y jóvenes accedan sin dificultad ni cortapisas a los juegos de azar, a pesar de que está vetada legalmente su participación al no haber alcanzado la edad de 18 años.

Hemos de tener presente, por otro lado, que la actual generación de adolescentes ha crecido en una sociedad con importantes avances tecnológicos que han permitido, cuando no propiciado, la evolución de los juegos de azar y la aceptación social de estos últimos. Dichas actividades y su facilidad de acceso se han convertido en una forma

más de entretenimiento entre adolescentes. Ya han sido varias las voces de alarma que advierten del **riesgo probable de perder una generación por el juego de azar** de la misma forma que en épocas anteriores se perdió otra generación por el consumo de drogas.

*Voces de alarma advierten sobre el riesgo de perder una generación por el juego de azar al igual que antaño se perdió por el consumo de drogas*

Las siguientes páginas se dedican a este fenómeno social, sus causas, sus efectos y también a recoger algunas propuestas que esta Defensoría considera necesarias para incrementar la protección de adolescentes y jóvenes frente a unas prácticas -los juegos de azar- que de manera tan patente perjudican sus vidas. Y todo ello desde el prisma de una Institución que tiene como misión velar por la defensa y protección de los derechos de la infancia, la adolescencia y la juventud.

---

## 6.2 Regulación legal de los juegos de azar: de la prohibición a la legalización

---

**En nuestro país la actividad del juego estuvo prohibido hasta el año 1977, fecha en la que se produjo su legalización con el Real Decreto Ley 16/1977, de 25 de febrero, por el que se regulan los Aspectos Penales, Administrativos y Fiscales de los Juegos de Suerte, Envite o Azar y Apuestas.**

Una de las principales justificaciones para la legalización de estas actividades, según reza en la exposición de motivos de la citada norma, es que los sistemas de prohibición absoluta frecuentemente habían fracasado en la consecución de sus objetivos moralizadores y se habían convertido de hecho en situaciones de tolerancia o de juego clandestino generalizado, con más peligros reales que los que se trataban de evitar y en un ambiente de falta de seguridad jurídica.

Sin embargo, no solo los supuestos efectos perversos de la clandestinidad del juego fueron las razones para su legalización, la misma norma apunta a esta práctica como una medida adecuada para contribuir al impulso del sector turístico, cuyo peso es tan significativo e importante en el conjunto de la economía del país y cuya reactivación - en el año 1977- parecía no admitir espera.

*La legalización del juego en España se produjo en 1977 pero la posibilidad de jugar en red no fue hasta 2011 con la irrupción de nuevos servicios de comunicaciones electrónicas*

Sin embargo **no fue hasta el año 2011 cuando se permitió el juego en Red con la entrada en vigor de la Ley 13/2011, de 28 de mayo, de regulación del juego.** Desde su despenalización, y debido fundamentalmente a la irrupción de los nuevos servicios de comunicaciones electrónicas y a la utilización de los servicios de juego interactivos a través de Internet, que modificó de forma sustancial la concepción tradicional del juego, se hacía necesaria una nueva regulación de estas prácticas.

**La definición legal del juego** que contempla la citada Ley 13/2011 (artículo 3) es la de toda actividad en la que se arriesguen cantidades de dinero u objetos económicamente evaluables en cualquier forma sobre resultados futuros e inciertos, dependientes en alguna medida del azar, y que permitan su transferencia entre los participantes, con independencia de que predomine en ellos el grado de destreza de los jugadores o sean exclusiva o fundamentalmente de suerte, envite o azar.

En definitiva, todas aquellas actividades de juego en las que se apueste dinero u otros objetos equivalentes con el objetivo de obtener una ganancia a través del mero azar o de la habilidad de los participantes.

Así las cosas, en este tipo de juegos **la posibilidad de ganar o perder se encuentra condicionada por el azar, con independencia de las habilidades del jugador.**

Por otro lado, hemos de tener en cuenta que aunque no siempre es necesario apostar dinero, lo cierto es que los juegos de azar **presentan una importante dimensión económica** que se refiere a correr el riesgo de ganar o perder en función del resultado.

*En los juegos de azar la posibilidad de ganar o perder no depende de las habilidades del jugador*

**Quedarían excluidos del concepto de juego**, conforme a lo establecido en la Ley 13/2001 de referencia, los juegos o competiciones de puro ocio, pasatiempo o recreo que constituyan usos sociales y se desarrollen en el ámbito estatal, siempre que éstas no produzcan transferencias económicamente evaluables, salvo el precio por la utilización de los medios precisos para su desarrollo y cuando éste no constituya beneficio económico para el promotor o los operadores.

También quedan fuera del ámbito de aplicación de esta norma, las actividades de juego realizadas a través de medios electrónicos, informáticos, telemáticos o interactivos cuyo ámbito no sea estatal.

La tercera práctica que no se encuadraría dentro del concepto legal de juego la constituye aquellos sorteos que, con finalidad exclusivamente publicitaria o de promoción de un producto o servicio, y teniendo como única contraprestación el consumo del producto o servicio, sin sobreprecio ni tarificación adicional alguna, ofrecen premios en metálico, especie o servicios, exigiendo, en su caso, la condición de cliente de la entidad objeto de la publicidad o promoción.

**Desde que se promulgó la mencionada norma reguladora del juego están adquiriendo un especial protagonismo los juegos de azar**

**on-line.** Se trata de una tipología de juego en la que también interviene el azar y, en su caso, el riesgo económico, pero lo que lo diferencia del resto de juegos es que se realiza a través de una plataforma operativa en internet, a la que se puede acceder a través de dispositivos electrónicos, sobre todo teléfonos móviles.

Y en este aspecto debemos recordar la facilidad y frecuencia con la que las personas menores de edad acceden a dichos dispositivos. Muchos estudios realizados sobre la materia apuntan a que alrededor del 93 por 100 de los menores de 14 años ya disponen de esta herramienta de comunicación.

Esta última norma de 2011 ha sido objeto de desarrollo por dos reglamentos: el Real Decreto 1613/2011, de 14 de noviembre, en lo relativo a los requisitos técnicos de las actividades de juego, (Reglamento relativo a los requisitos técnicos); y el Real Decreto 1614/2011, de 14 de noviembre, en lo relativo a licencias, autorizaciones y registros del juego (Reglamento relativo a los requisitos para ejercer la actividad).

*La Ley del juego  
posibilita que  
las comunidades  
autónomas  
promulguen normas  
en sus respectivos  
territorio sobre el  
juego*

Es importante resaltar que la **ley de 13/2011 se limita a las actividades de juego de ámbito nacional**, abriendo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas promulguen normativa específica en sus territorios.

Al amparo de esta habilitación, han sido varias las comunidades autónomas que han regulado el juego dentro de su territorio. Es el caso de Asturias (Ley 6/2014, de Juego y Apuestas del Principado de Asturias), de Cataluña (Ley 6/2014, de modificación de la Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre de centros recreativos turísticos, y de establecimiento de normas en materia de tributación, comercio y juego de la Comunidad de Cataluña) también de la CCAA de Madrid (Ley 6/2001, del juego de la Comunidad de Madrid), y Andalucía, que analizamos con mayor extensión en el siguiente apartado.

### 6.3 Regulación del juego de azar en Andalucía

El artículo 81 del Estatuto de Autonomía confiere a la **Comunidad Autónoma competencia exclusiva en materia de juegos, apuestas y casinos, incluidas las modalidades por medios informáticos y telemáticos, cuando la actividad se desarrolle exclusivamente en Andalucía.**

Sobre los juegos de azar, siguen en vigor las disposiciones establecidas en la **Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas en Andalucía**, que fue aprobada en el ejercicio de la competencia exclusiva que ya le atribuía el anterior Estatuto de Autonomía para Andalucía en su artículo 13.33.

Sobre esta vetusta Ley **se han ido introduciendo modificaciones**, fundamentalmente referidas a los tributos asociados al juego de azar, y también en relación con la actividad mercantil que realizan las empresas cuyo negocio se centra en el juego de azar. La última de ellas se ha realizado con el Decreto Ley 5/2014, de 22 de abril, sobre medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas, que prevé el sometimiento al régimen de declaración responsable o, en su caso, al de comunicación previa los procedimientos que en materia de juego y apuestas se determinen reglamentariamente.

**En desarrollo de lo establecido en dicha Ley 2/1986 se ha ido aprobando por el Gobierno de Andalucía diversa regulación reglamentaria** relativa a las distintas modalidades de juego de azar, referidas, entre otras, a casinos, hipódromos, bingo, máquinas recreativas o casas de apuestas; regulando también cuestiones generales como la relativa a la prohibición de acceso de determinadas personas a los locales dedicados al juego de azar.

Relatamos a continuación, por orden cronológico, los

*Al amparo de las competencias exclusivas en materia de juego dentro de la Comunidad Autónoma se encuentra en vigor la Ley 2/1986, de 19 de abril, del Juego y Apuestas en Andalucía*

reglamentos más significativos sobre esta materia: Decreto 325/1988, de 22 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Rifas, Tómbolas y Combinaciones Aleatorias de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 229/1988, de 31 de mayo, Reglamento de Casinos de Juego, modificado por Decreto 305/2003; Decreto 230/1988, de 31 de mayo, por el que se planifica la instalación de Casinos de Juego en la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificado por el Decreto 342/2009; Decreto 410/2000, de 24 de octubre, por el que se crea el Registro de Control e Interdicciones de Acceso a los Establecimientos dedicados a la práctica de los juegos y apuestas y aprueba su Reglamento; Decreto 65/2008, de 26 de febrero, que aprueba el Reglamento del Juego del Bingo de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 280/2009 de 23 de junio, por el que se aprueba el Catálogo de Juegos y Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía; Decreto 144/2017, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Apuestas de la Comunidad Autónoma de Andalucía y Decreto 80/2018, de 17 de Abril por el que se modifican determinados artículos de los reglamentos aplicables en materia de juego.

En cuanto al asunto que abordamos, el artículo 23 de **la Ley andaluza 2/1986 establece que las personas menores de edad no podrán participar en los juegos y apuestas comprendidos en dicha Ley, ni entrar en las salas o locales destinados exclusiva o predominantemente a la práctica del juego.**

*La Ley andaluza del juego prohíbe que las personas menores de edad participen en juegos de azar y apuestas y que entren en locales destinados a la práctica del juego*

No obstante, de forma expresa **excluye la Ley de dicha prohibición el acceso de menores a salones recreativos**, todo ello sin realizar una definición detallada y precisa de qué debe considerarse salón recreativo en contraposición a aquella sala o local en que junto con máquinas recreativas existan otras en las que se practique el juego, y cuál es el criterio para considerar que el juego es predominante sobre las máquinas recreativas.

**En lo que respecta a las infracciones y sanciones**, la Ley opta por establecer un procedimiento sancionador propio, calificando las infracciones en la materia en muy graves, graves y leves. Sin embargo, en cuanto al catálogo de infracciones administrativas recogidas en la señalada norma (artículos 28 a 30) **no se contempla de modo expreso como actuación infractora permitir o no limitar el acceso de las personas menores de edad a los locales de juego.**

*La ley de juego andaluza no contempla de modo expreso como actuación infractora permitir o no limitar el acceso de las personas menores de edad a los locales de juego*

**En cuanto a la actividad de la publicidad**, la Ley andaluza omite cualquier referencia la misma, a excepción de estar tipificado como infracción grave el hecho de efectuar publicidad de los juegos y apuestas o de los establecimientos en los que éstos se practiquen sin contar con la previa autorización.

Siendo éste el contexto normativo autonómico del juego de azar, hemos de referirnos también a las **competencias municipales en la materia**. Y es que los locales habilitados para negocios relacionados con el juego de azar, como todo establecimiento abierto al público, están sometidos a las autorizaciones municipales sobre licencia de apertura.

Tal como disponen los artículos 5, 8 y 22 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (todavía vigente, con las correspondientes modificaciones, el Decreto de 17 de junio de 1955) estará sujeta a licencia administrativa toda apertura de establecimiento mercantil e industrial con el fin de ser comprobada la adecuación de los locales e instalaciones a las condiciones de salubridad, seguridad

*Los locales para negocios relacionados con el juego de azar están sometidos a las autorizaciones municipales sobre licencia de apertura, quedando ésta condicionada a la autorización administrativa del juego*

y tranquilidad, y a las normas particulares que sobre usos contemple el Plan General de Ordenación Urbana y demás normativa urbanística.

Así las cosas, la administración local verifica especialmente el cumplimiento de la normativa sobre prevención de incendios, barreras arquitectónicas para personas discapacitadas, así como la normativa urbanística de general y especial aplicación, lo cual no obsta para que la eficacia de la licencia de apertura municipal quede condicionada a la necesaria obtención de la autorización administrativa por parte de la Junta de Andalucía para el concreto negocio relacionado con el juego de azar.

---

## 6.4 Prohibición legal de participar en juegos de azar: del derecho a los hechos

---

*La Ley del juego estatal y de Andalucía prohíben expresamente la participación en los juegos a las personas menores de edad*

**Las personas menores de edad no pueden participar en los juegos de azar.** Así queda establecido expresamente en la Ley 13/2011 (artículo 6) al igual que queda negada su participación a las personas incapacitadas legalmente o por resolución judicial, de acuerdo con lo que establezca la normativa civil. También la Ley 2/1986, reguladora del juego en Andalucía (artículo 23) se pronuncia en el mismo sentido.

El fundamento de la prohibición hay que buscarlo en la especial situación de vulnerabilidad de este sector de la población (adolescentes y jóvenes) en pleno proceso de formación. La sociedad ha de proteger a los menores frente a los peligros que conllevan los juegos de azar por las posibilidades de adicción a los mismos, de la misma manera que se protege frente al consumo de alcohol o el tabaco. La diferencia con estas últimas es que se trata de lo que ha venido a denominarse «adicciones sin sustancias».

**No obstante, esta prohibición contrasta de manera patente con la realidad.** Es un hecho conocido y aceptado en muchos casos que adolescentes y jóvenes participan en estas prácticas.



**Son muchas las razones que mueven a jóvenes y adolescente al uso de los juegos de azar.** Ya apuntamos al inicio de este capítulo el protagonismo de la publicidad o la creciente identificación entre el juego y el ocio por este sector de la población o su aceptación por la sociedad. Y ello sin olvidar, por supuesto, los limitados, cuando no inexistentes controles por parte de las administraciones públicas del acceso al juego de las personas menores de edad, a pesar de ser una práctica legalmente vetada para aquellas.

*La prohibición de jugar deriva de la especial situación de vulnerabilidad de un sector de la población en pleno proceso de formación*

**Otro factor que pudiera influir** en la participación de los menores en las actividades del juego **sería la ganancia de dinero.** Pero en este aspecto no todos los estudios realizados sobre el fenómeno se muestran unánimes en sus respuestas.

Y así algunas de las investigaciones realizadas sugieren que la principal razón de que personas menores de edad participen en juegos de azar tiene que ver con la excitación (subida de adrenalina) y el placer que lleva consigo. También se ha apuntado como motivos por el que chicos y chicas usan estos juegos, el paliar el aburrimiento y la soledad, escapar del estrés provocado por tensiones académicas o familiares. Asimismo este tipo de juego se presenta como una forma de socialización o, incluso, de competición entre amigos y compañeros<sup>1</sup>.

*La prohibición de jugar de los menores contrasta de manera patente con la realidad*

Pero desde luego **los avances tecnológicos, el aumento de la disponibilidad de internet y la comodidad que ofrecen las tecnologías móviles están impulsando la accesibilidad y el crecimiento del juego en línea para las personas menores de edad.**

<sup>1</sup> García Ruíz, P. y otros. "Consumo de riesgo: menores y juegos de azar on line. El problema del juego responsable". Revista Política y Sociedad núm. 2 (2016)

La explicación al predominio de este tipo de juegos frente al resto hay que buscarla en **la velocidad, la accesibilidad y el anonimato**. La primera está unida al poco tiempo que transcurre desde la apuesta y el premio y la segunda a la facilidad de acceder desde cualquier dispositivo sin un

control real de la edad de acceso, además no es una actividad que tan siquiera tengan que buscar, los “push up” de páginas de apuestas son constantes en “apps” que utilizan mayoritariamente los jóvenes de esta edad.

*Los juegos de azar on-line son los más comunes entre adolescentes y jóvenes debido a la velocidad, la accesibilidad y el anonimato*

## 6.5 Algunos datos estadísticos sobre la participación de menores en los juegos de azar

Uno de los principales retos en el análisis de la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar lo constituye **la escasez de estadísticas oficiales que aborden la cuestión**. Otros estudios, aunque no abundantes, vienen a mostrar unas tasas de prevalencia dispares debido a las diferencias metodológicas empleadas.

*Son escasas las estadísticas oficiales sobre la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar*

No obstante, los datos proporcionados en la última **Encuesta sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias en España en 2018 (ESTUDES)** elaborada por el Plan Nacional sobre Drogas del

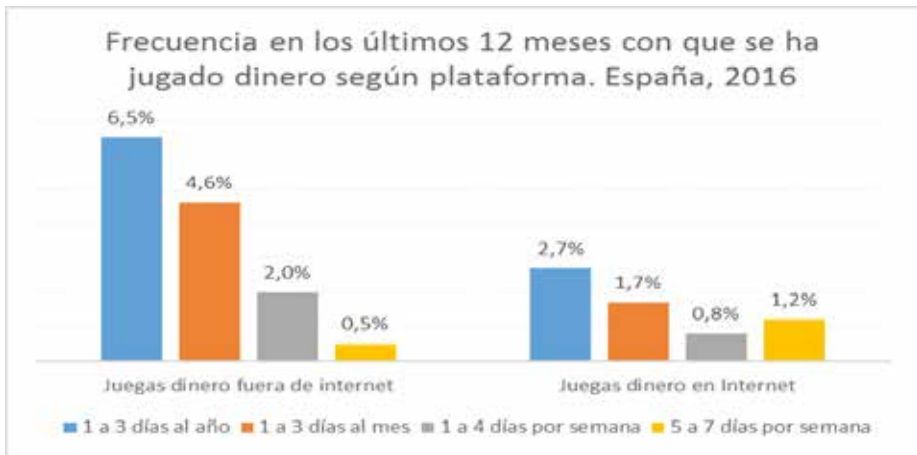
Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, señala que **nos enfrentamos a una realidad emergente**.

Los datos que a continuación se exponen diferencian la práctica del juego según se haya practicado a través de **internet** o de **forma presencial** en locales habilitados al efecto a pesar de que, como ya hemos señalado, la entrada está prohibida para personas menores de 18 años.

Según la citada Encuesta, dirigida a 35.369 chicos y chicas entre 14 y 18 años, **un 6 %, afirma haber jugado dinero en Internet, un 14% afirmó haber jugado dinero de forma presencial.**

*La última encuesta del Plan Nacional sobre Drogas señala que la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar es una realidad emergente*

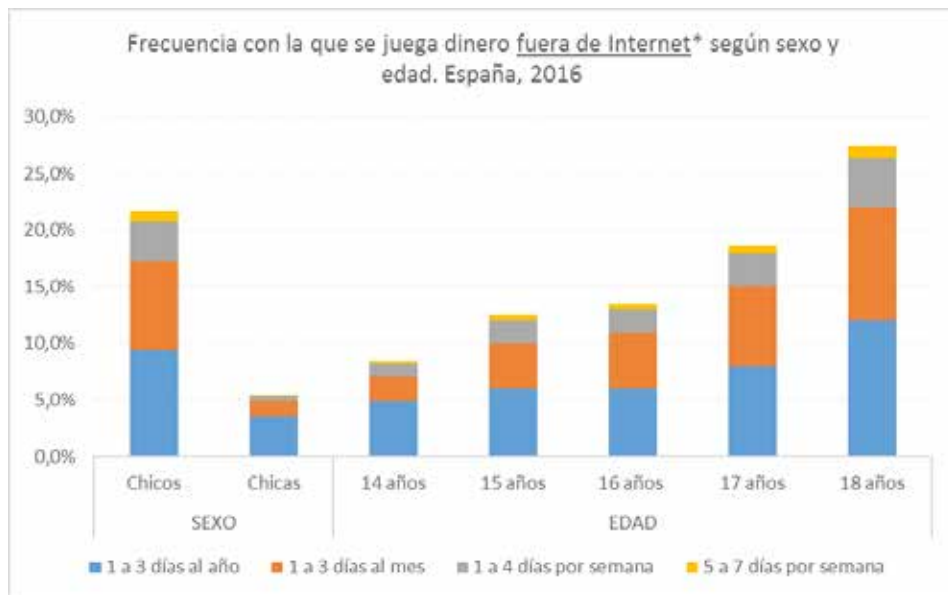
Gráfico 32. Frecuencia en los últimos 12 meses con que se ha jugado dinero según plataforma. España, 2016



Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

Del 14% de jóvenes que **juegan dinero FUERA DE INTERNET**, un 21,7% son chicos y un 5,4% son chicas. Respecto a la **edad**, son los jóvenes de mayor edad los que más apuestas realizan de forma más frecuente, pero entre los 14 - 15 años el porcentaje no es nada desdeñable, entre un 8 y un 12%, teniendo en cuenta que tienen prohibida la entrada a los locales de apuesta de forma presencial.

**Gráfico 33. Frecuencia con la que se juega dinero fuera de Internet, según sexo y edad. España, 2016**

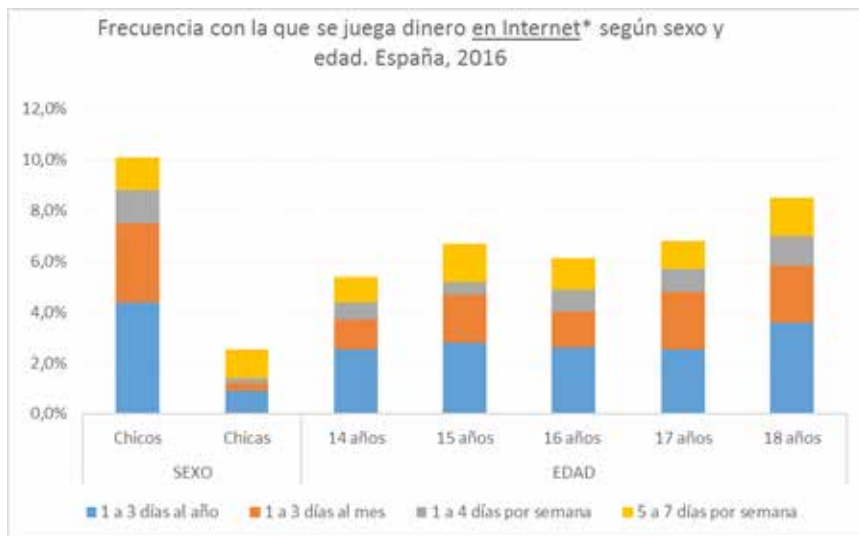


Nota: en máquinas tragaperras, loterías, quinielas, juegos de casino, bingos, apuestas....

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

En cuanto a las **características de los que dicen haber jugado dinero EN INTERNET**, los chicos suelen gastar más dinero en apuestas que las chicas (10,1% y 2,5% respectivamente). Respecto a la **edad**, existe una menor diferencia en el acceso a las apuestas entre las edades estudiadas frente a las obtenidas en las apuestas de forma presencial (a los 14 años un 5,4% frente al 8,5% a los 18 años).

**Gráfico 34. Frecuencia con la que se juega dinero en Internet, según sexo y edad. España, 2016**



Nota: en máquinas tragaperras, loterías, quinielas, juegos de casino, bingos, apuestas....

Fuente: Observatorio de la Infancia en Andalucía a partir de ESTUDES 2018.

Por otro lado, según datos de un estudio de la **Dirección General de Ordenación del Juego, del Ministerio de Hacienda, en 2015, las características de las personas entre 15 y 17 años usuarias de juegos de azar** serían las siguientes:

- a) Un 27,9% de jóvenes entre 15-17 años han jugado alguna vez a juegos de azar que han implicado algún tipo de apuesta económica. De éstos, un 85,6% lo ha hecho en los dos últimos meses.
- b) De aquellas personas que reconocieron haber participado a juegos de azar, un 12,2% lo hizo a través de Internet.
- c) Del total de personas jugadoras, un 25,3% es sin riesgo y un 2,5% ha desarrollado conductas de riesgo con problemas o patología.

- d) Los juegos más populares entre las personas jugadoras de esta edad serían las quinielas de fútbol, las loterías instantáneas y la lotería nacional.
- e) Dedicar menos de 3 horas semanales a la participación en juegos de azar, realizando un gasto mensual inferior a los 10 euros.
- f) En el 71,1% de los casos se hacen junto con otras personas o grupos de amigos, en un 20% de los casos ha jugado solo.

**Estudios más actuales**, como el realizado por la **entidad Mapfre en 2019**, en los que también se pregunta directamente a chicos y chicas entre 14 y 17 años si realizan **apuestas on line**, un 7% afirma hacerlo con frecuencia, y un 8,3% a veces.

Analizando las apuestas on-line entre el total de población que abarca este estudio (personas jóvenes de 14 a 24 años), **el perfil** cuenta con un marcado carácter masculino (un 11,9% de chicos juega con frecuencia frente a un 4,7% de chicas), a edades mayores (del 7% entre los 14 y 17 años al 9,9% entre los 22 y 24 años que apuestan con frecuencia), con un nivel de estudios superiores (un 11,8% de los que apuestan con frecuencia tienen estudios superiores, un 6,7% estudios primarios y un 6,9% secundarios).

Respecto al **tipo de localidad** aquellos que apuestan con frecuencia se encuentran preferentemente en ciudades de tamaño medio -medio grande de 10.000 a 999.999 (9,1%) y una gran ciudad un millón de habitantes o más (9,5%), siendo la CCAA de Andalucía donde se registra una mayor proporción de jóvenes que apuestan on-line (11,8% apuestan con frecuencia frente a un 8% en el resto de España).

**Otros estudios** dirigidos a población entre 14 y 17 años, elaborado por la **Fundación de Ayuda a la Drogadicción (FAD)** en 2019, cuentan con datos similares, hablan de un 4,7% juega con frecuencia, un 3,4% a veces. Con un perfil social en el que se autopoicionan en clases media-baja y baja, estudian en colegios privados (concertados o no concertados), y que residen principalmente en entidades poblacionales de tamaño medio, con nacionalidad española.

En Andalucía, contamos con **Centros de Tratamientos Ambulatorios** por abuso o dependencia con o sin sustancias. Los datos que abordan cuenta con un indicador que registra tanto a las personas admitidas anualmente a tratamiento por primera vez, como a las que han realizado tratamientos previos por la misma sustancia o adicción. En estos centros se han tratado a 686 menores por adicciones, de los que **un 1,6% ha sido tratado por juego patológico**, siendo un 1,7% de chicos y 0,7% de chicas. Un 1,6% no contaba con tratamientos previos y un 1,9% ya había sido tratado. En 2009, el porcentaje de jóvenes tratados por adicción a juego patológico fue de 1,3%.

Para concluir este apartado traemos a colación el último estudio realizado por **la Organización de Consumidores y Usuarios (OCU)** acerca de la **facilidad para acceder a los locales de apuestas por las personas menores de edad**.

Según dicha Organización, desde que en 2011 se autorizó el juego en internet, el gasto en juegos y apuestas en dicho campo y el número de usuarios ha ido creciendo, pues los datos de la Dirección General de Ordenación del Juego reflejan que entre 2012 y 2017, el gasto en apuestas se ha multiplicado por cinco, pasando de 1.380 a 7.538 millones de euros. También el número de páginas de juego telemático ha aumentado en poco tiempo, al igual que los salones de juego.

La investigación realizada por la OCU se basó en una prueba con dos adolescentes, uno menor y otro de 18 años, los cuales visitaron 36 locales de juego de Barcelona, Bilbao, Madrid, Sevilla, Valencia y Zaragoza.

En 15 de estos locales, los menores pudieron acceder sin ningún impedimento y en seis de ellos pudieron incluso apostar. De todas las ciudades visitadas, Madrid y Zaragoza fueron donde más trabas encontraron, pues solo pudieron acceder a un local en cada una de estas ciudades. En Valencia y Bilbao, en cambio, entraron en la mayoría de los locales y consiguieron apostar en tres de seis en el caso de Bilbao y en dos de seis en Valencia.

En Sevilla, según la OCU, los menores pudieron acceder a tres de los seis locales visitados. En uno de ellos ni siquiera tuvieron que mostrar el

documento nacional de identidad. En dos sí lo solicitaron, pero a pesar de comprobar que eran menores les permitieron el acceso. Añade la entidad que en uno de estos incluso consiguieron realizar una apuesta sin necesidad de pasar el control de identidad.

La OCU realizó también la prueba en 27 páginas de apuestas on line concluyendo que en el 100 por 100 de los casos, las plataformas digitales exigieron los datos personales para registrarse y el Sistema de Verificación de Identidad basado en datos del Ministerio del Interior impidió el acceso. En cuatro de las más conocidas tampoco fue posible acceder con una identidad falsa. Sin embargo, la organización señala que sí es posible burlar los controles usando la identidad de otra persona mayor de edad, una tarea que no entraña dificultad para los adolescentes.

---

## 6.6 De la diversión a la ludopatía: el peligro del juego

---

**En los últimos años se ha producido un repunte del consumo dedicado al ocio y al entretenimiento, donde las tecnologías de la información y comunicación han adquirido un papel fundamental entre adolescentes y jóvenes.** Paralelamente se ha constatado la proximidad de los establecimientos de juego y una mayor presencia de la oferta de estas actividades.

En este contexto las personas menores de edad, atraídas por las ofertas y cercanía de la actividad comienzan a edades cada vez más tempranas a participar en juegos de azar. El juego aparece así como un modo más de diversión, como instrumento de socialización.

*El juego es utilizado por adolescentes y jóvenes como diversión e instrumento de socialización*

El problema, más allá de realizar una actividad que se encuentra legalmente prohibida para este sector de la población, es que **puede derivar en un problema de adicción al juego o ludopatía.** La adicción consiste esencialmente en una contradicción cada vez más profunda en la persona afectada entre lo que piensa, dice y hace.



Estas contradicciones se ven reflejadas en las conductas de la persona adicta. El incumplimiento de promesas, las excusas para consumir, el aislamiento social o el cambio de carácter son sólo algunos de los síntomas que presentará la persona afectada. La persona ha adquirido un hábito del cual no puede desligarse y piensa que el juego le solucionará sus tensiones.

El fenómeno de **las adicciones es más amplio que la dependencia del alcohol o de otras drogas**. La capacidad adictiva del ser humano va más allá de las drogodependencias, abarcando una amplia gama de conductas y de “objetos adictivos”, si bien es cierto que la adicción al alcohol y a otras drogas han sido y continúan siendo la principal preocupación en este campo y a la que más esfuerzos se le han dedicado en las últimas décadas.

Por ello en los últimos años, el concepto de adicción, entendido como un fenómeno amplio que abarca una multiplicidad de conductas, se ha ido extendiendo a otras realidades como la ludopatía, algunos tipos de trastornos alimentarios, las compras, las relaciones sociales alienantes o las distintas formas de dependencia de Internet y nuevas tecnologías, entre otras. **Estas realidades se han venido a denominar «adicciones sin sustancias».**

*La ludopatía es una alteración progresiva del comportamiento en la que el individuo siente de manera incontrolable la necesidad de frecuentar los juegos de azar, reconocida como enfermedad por la OMS y como trastorno psicológico por la Asociación Americana de Psiquiatría*

**La adicción al juego se denomina ludopatía, estando reconocida como enfermedad por la Organización Mundial de la Salud (OMS)** dentro de los trastornos de los hábitos y del control de los impulsos. Es una alteración progresiva del comportamiento en la que el individuo siente de manera incontrolable la necesidad de frecuentar los juegos de azar.

La citada Organización define esta enfermedad como la presencia de frecuentes y reiterados episodios de juegos de apuestas, los cuales dominan la vida del enfermo en perjuicio de sus valores y obligaciones sociales, laborales, materiales y familiares del mismo. Los enfermos describen la presencia de un deseo imperioso e intenso a jugar que es difícil de controlar, junto con ideas e imágenes insistentes del acto del juego y de las circunstancias que lo rodean. Las personas afectadas por esta patología pueden verse inmersos en importantes problemas en el ámbito laboral, académico, económico e incluso legales por su adicción al juego.

*Los riesgos que conllevan esta «adicción sin sustancia» suelen ser más devastadores en adolescentes y jóvenes*

Por su parte, **la Asociación Americana de Psiquiatría reconoce la ludopatía oficialmente como «trastorno psicológico»** en el Manual diagnóstico y estadístico de los trastornos mentales (DSM-III).

Se calcula que entre el 0,1 y el 0,8 por 100 de la población adulta en general sufre algún tipo de trastorno asociado con el juego y que entre un 0,1 y un 2,2 por 100 adicional muestra una relación con el juego potencialmente problemática<sup>2</sup>. Estos datos se reflejan en el incremento exponencial del número de personas que se han inscrito en el Registro de Interdicciones de Acceso al Juego.

**Los riesgos que conllevan esta «adicción sin sustancia» suelen ser más devastadores en adolescentes al tratarse de personas especialmente vulnerables.** No podemos olvidar que la adolescencia es un periodo de cambios en el ser humano, tanto desde el punto de vista biológico, psicológico como social, que requieren del niño o niña un importante esfuerzo de adaptación. Este esfuerzo para alcanzar la madurez habitualmente va acompañado de situaciones de conflictos que repercuten tanto en el ámbito familiar, con padres y madres, como en el ámbito escolar o social.

<sup>2</sup> Documento orientativo de ALICE-RAP: «Gambling — two sides of the same coin: recreational activity and public health problem» (El juego, dos caras de la misma moneda: actividad recreativa y problema de salud pública). ALICE-RAP es un proyecto de investigación financiado con cargo al VII Programa Marco de Investigación y Desarrollo ([www.alicerap.eu](http://www.alicerap.eu)).

**También los jóvenes suponen un colectivo especialmente vulnerable para caer en la adicción al juego.** La ausencia de expectativas laborales de este colectivo, los elevados índices de desempleo y la incertidumbre sobre su futuro incierto constituyen un sustancial caldo de cultivo para conseguir dinero rápido y accesible. Y existe una creencia generalizada de que el juego constituye un instrumento idóneo para tales fines.

La preocupación por este fenómeno ha llevado a la Conferencia Sectorial de Sanidad, en octubre de 2018, a poner de manifiesto la necesidad de prevenir las ludopatías, aprobando un **Plan de Acción sobre Adicciones 2018-2020**<sup>3</sup> dentro del cual se incluye una acción dirigida a proteger a los menores y personas de especial vulnerabilidad del juego mediante la puesta en marcha de medidas normativas. El Plan insta al Gobierno Central y a todas las comunidades autónomas a revisar la normativa actual sobre el juego y casas de apuestas y locales en relación a la accesibilidad y promoción.

*La ludopatía es objeto de actuaciones asistenciales socio-sanitarias, abordando dicha problemática como una adicción patológica en la red de centros para el tratamiento de adicciones en Andalucía*

Por lo que respecta al ámbito de Andalucía, en relación a la patología asociada al juego de azar, definida como ludopatía, aún sin contar con una referencia específica en la Ley 4/1997, de 9 de julio, de Prevención y Asistencia en Drogodependencias de Andalucía, **ha venido siendo objeto de actuaciones asistenciales socio-sanitarias, abordando dicha problemática como una adicción patológica más, por parte de la red de centros para el tratamiento de adicciones en Andalucía.**

A este respecto, mediante la Orden de la Consejería para la Igualdad y el Bienestar Social, de 28 de agosto de 2008, se regularon los requisitos mínimos de acreditación de los centros y servicios de atención a personas

<sup>3</sup> [http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD\\_2018-2020\\_FINAL.pdf](http://www.pnsd.mscbs.gob.es/pnsd/planAccion/docs/PLAD_2018-2020_FINAL.pdf)

con problemas de drogodependencias y también de los dedicados a atender adicciones sin consumo de sustancias, entre las que se incluye la adicción patológica al juego de azar.

También en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el problema de las adicciones se aborda en el **III Plan Andaluz sobre Drogas y Adicciones** (PASDA)<sup>4</sup>. Se trata de un documento que pretende colaborar en la eliminación de las **desigualdades**, proyectando programas específicos para las personas con mayores dificultades. Y dentro de ellas los jóvenes y adolescentes son objeto de una especial atención. Por ello el Plan propone trabajar desde la prevención para evitar o retrasar la edad de contacto con el consumo de drogas y evitar la instauración de patrones de consumo problemáticos y adicciones.

Alude el PASDA a la conveniencia de implantar un modelo de intervención en prevención basado en el nivel de riesgo para el desarrollo de adicciones y adaptado a las características y necesidades de las diversas poblaciones destinatarias. De igual manera, y conscientes de las actuales formas de ocio de los jóvenes, el Plan apunta el mantenimiento de los programas de reducción de riesgos y daños, adaptándolos a los nuevos patrones de riesgo y, más concretamente, al consumo combinado de sustancias legales e ilegales en ambientes recreativos.

Por otro lado, resalta el PASDA la relevancia de implicar a la ciudadanía y hacerla partícipe de manera activa, logrando una mayor coherencia de los diversos mensajes sociales que apoyen la labor preventiva. Es por ello que se considera fundamental el impulso de una acción coordinada con otras instituciones y entidades que puedan trabajar en los diversos ámbitos de la prevención.

---

<sup>4</sup> [https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III%20PASDA\\_2016\\_WEB.pdf](https://www.juntadeandalucia.es/export/drupaljda/publicacion/16/11/III%20PASDA_2016_WEB.pdf)

## 6.7 El protagonismo de la publicidad de los juegos de azar y su incidencia en la participación de personas menores de edad

**Son muchos los estudios y análisis que señalan a la publicidad como una herramienta con especial incidencia en el comportamiento de las personas**, de manera prioritaria en aquellas que se encuentra en una situación de vulnerabilidad como es el caso de adolescentes y jóvenes.

En este contexto, **la publicidad**, y de manera más incisiva la que se realiza en los medios de comunicación social, **representa un factor determinante en la participación de los menores en los juegos de azar.**

*La publicidad representa un factor determinante en la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar*

No es de extrañar, por tanto, que **el incremento de la actividad de las apuestas on-line y de los locales de juego que se viene produciendo en los últimos tiempos se haya producido al compás del aumento de spots publicitarios** en televisión, radio, prensa escrita y redes sociales. Resulta probado que la publicidad de estas actividades ha tenido una importante presencia en eventos deportivos, especialmente en retransmisiones deportivas, donde no ha faltado incluso la presencia de estrellas del deporte para animar a los espectadores a apostar.

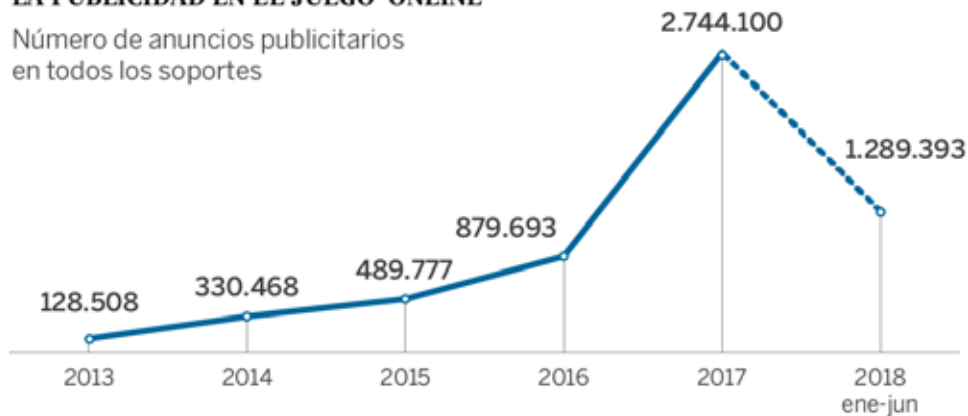
El gráfico siguiente refleja el sustancial **incremento del número de anuncios publicitarios** en todos los soportes durante los últimos años. Así, por ejemplo se pasaron de 879.693 anuncios en 2016 hasta los 2.744.100 en el año 2017.

*El incremento de las apuestas on-line y de los locales de juego se ha producido al compás del aumento de spots publicitarios*

## Gráfico 35. La Publicidad en el juego Online

### LA PUBLICIDAD EN EL JUEGO 'ONLINE'

Número de anuncios publicitarios en todos los soportes



Fuente: Infoadex. EL PAÍS

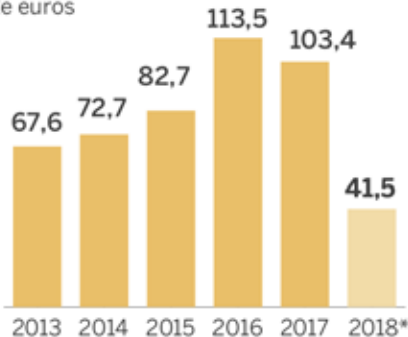
Por otro lado, también según la misma fuente, en 2017 se emitieron 69.739 anuncios en televisión y se registraron más de 2 millones y medio de impresiones publicitarias en internet sobre casas de apuestas y casinos online. En 2018, esta cifra aumentó a 137.285 anuncios en el caso de la televisión y a más de 14 millones en el caso de las impresiones publicitarias en internet.

De forma paralela, **este incremento de publicidad de los juegos de azar ha supuesto una elevada inversión para las empresas del sector** como se acredita en los gráficos siguientes:

## Gráfico 36. Inversión en publicidad y en patrocinios

### INVERSIÓN EN PUBLICIDAD

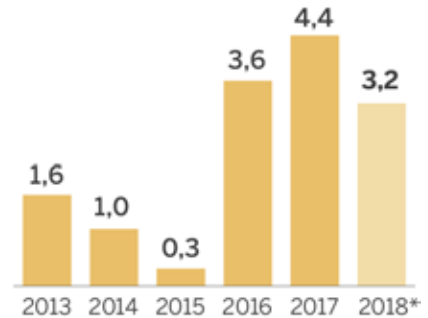
En millones de euros



\* De enero a marzo

### INVERSIÓN EN PATROCINIOS

En millones de euros



Fuente: Dirección General de Ordenación del Juego. EL PAÍS

Hemos comentado el veto que la vigente normativa -Ley 13/2011 de regulación del juego a nivel estatal y Ley 2/1986 en Andalucía- establece a las personas menores de edad para que participen en los juegos de azar. Una prohibición que, a tenor de los datos y cifras manejados y comentados en este mismo capítulo no está cumpliendo en sus objetivos porque **la presencia y participación de adolescentes y jóvenes no solamente es un realidad sino que además la misma va en aumento, propiciada, entre otros motivos, por la incidencia de la publicidad de tales prácticas.**

Esta misma Ley estatal de regulación del juego, en su artículo 7, prohíbe de manera expresa la publicidad, patrocinio o promoción, bajo cualquier forma, de los juegos de suerte, envite o azar y la publicidad o promoción de los operadores de juego, cuando

*Ley del juego estatal de 2011 prohíbe la publicidad, patrocinio o promoción de los juegos de azar cuando se carezca autorización*

**se carezca de la correspondiente autorización para la realización de publicidad contenida en el título habilitante.**

**Apela la mencionada Ley estatal a una norma reglamentaria** para que establezca las condiciones que se incluirán en los respectivos títulos habilitantes de la autorización de la actividad publicitaria y sus límites y, en particular, respecto al envío de comunicaciones publicitarias o promocionales por correo electrónico o por cualquier otro medio de comunicación electrónica equivalente; a la inclusión de anuncios u otras modalidades publicitarias de los juegos en medios de comunicación y otros soportes publicitarios; a la actividad de patrocinio en acontecimientos deportivos que sean objeto de apuestas; a la inserción de carteles publicitarios de actividades de juego en los lugares en que se celebren acontecimientos cuyos resultados sean objeto de apuestas o loterías; y al desarrollo de los concursos televisivos y las obligaciones de información sobre los requisitos esenciales del juego.

**Han transcurrido ocho años desde la entrada en vigor de la Ley reguladora del juego y todavía no se ha aprobado la norma reglamentaria señalada.** Es cierto que han existido varios intentos para dar cumplimiento a este mandato legal. El primero de ellos data de 2015, cuando se pretendió imponer sustanciales límites a la publicidad del juego on-line. Pero este proyecto normativo fue retirado y no llegó a ver la luz por dos razones; una por las fuertes críticas del sector y, la otra, por la ausencia del necesario consenso de los grupos políticos.

*Han transcurrido ocho años desde la Ley reguladora estatal del juego y todavía no existe un reglamento que regule la publicidad de los juegos de azar a nivel estatal*

La segunda iniciativa para regular la publicidad de los juegos de azar a nivel estatal es de fecha más reciente, y la misma contempla también importantes restricciones a la publicidad del juego on-line. La futura normativa, de ser aprobada, impediría, por ejemplo, este tipo de publicidad en horario especial infantil —de 8:00 a 9:00 de la mañana y de 17:00 a 20:00 horas de la tarde— y acota la promoción de las apuestas en las emisiones



televisivas o radiofónicas en directo. También establece la prohibición de que las comunicaciones comerciales se dirijan directa o indirectamente a los menores de edad ni destinadas a la persuasión o incitación al juego de aquéllos. Asimismo se prohíbe la aparición en las comunicaciones comerciales de personas o personajes de relevancia o notoriedad pública sean aquellos reales o de ficción, que resulten atractivos para, específica o principalmente, el público menor de edad.

Pero, insistimos, es un sólo un proyecto. Hasta tanto se apruebe una norma, **el vacío legal sobre la publicidad de los juegos de azar tiene que continuar siendo suplido con los acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación** en materia de comunicaciones comerciales, implementados al amparo de lo dispuesto en el artículo 24 de la referida ley estatal de regulación del juego.

Así, el 17 de noviembre de 2011 fue firmado el Acuerdo de corregulación entre la Dirección General de Ordenación del Juego y la Asociación para la Autorregulación de la Comunicación Comercial (Autocontrol), en materia de publicidad, patrocinio y promoción de las actividades de juego, para establecer un marco de cooperación mutua para el seguimiento de la publicidad de las actividades de juego.

*El vacío legal sobre la publicidad de los juegos de azar a nivel nacional se ha suplido con acuerdos de corregulación y sistemas de autorregulación*

Posteriormente este marco se completó con un nuevo Acuerdo, de 7 de junio de 2012, suscrito por los dos organismos anteriores y la Subdirección General de Contenidos de la Sociedad de la Información para el establecimiento de un Código de Conducta sobre Comunicaciones Comerciales de las Actividades de Juego, cuya finalidad básica es la protección de los consumidores, especialmente de los menores de edad y de otros grupos vulnerables, en el marco de las políticas de juego responsable. Este “Código de conducta sobre comunicaciones comerciales de las actividades de juego” dicta una serie de principios para la “autorregulación” del sector bajo la supervisión del organismo independiente de la industria publicitaria Autocontrol.

El Código de referencia prohíbe, por ejemplo, que los anuncios sugieran «que el juego puede mejorar las habilidades personales o el reconocimiento social». También prohíbe que se entienda que esta actividad «puede ser una solución a problemas financieros» y que se realicen «ofertas de crédito a los participantes». En otro de sus puntos elimina la posibilidad de que la publicidad dé la impresión de que «la habilidad o la experiencia del jugador eliminará el azar de que depende la ganancia».

*La ausencia de normativa que regule la publicidad de los juegos de azar motiva que el control administrativo de las comunicaciones comerciales sobre juegos haya sido limitado*

Al margen de estas iniciativas, lo cierto es que **la inexistencia de una norma de desarrollo de la Ley de ordenación del juego**, que establezca de una manera sistemática y completa los principios y condiciones del ejercicio de la actividad publicitaria **es una de las principales razones de que el control administrativo de las comunicaciones comerciales de los juegos haya resultado bastante limitada**.

Ante esta realidad, son muchas las **voces que desde hace tiempo vienen demandando la prohibición de cualquier tipo de publicidad de los juegos de azar** como ya ocurre con el consumo de tabaco o determinadas bebidas alcohólicas de alta graduación.

**Esta demanda ha tenido su respuesta por parte de algunos medios de comunicación que operan en ámbitos autonómicos**. Se ha conocido que TV3 y Catalunya Radio retirarán la publicidad de juego y apuestas en línea en horario protegido para la infancia a partir del 30 de junio de 2019.

*Se viene demandando desde hace tiempo la prohibición de cualquier tipo de publicidad de los juegos de azar*

Otros operadores han sido más ambiciosos y han acordado prohibir determinados tipos de publicidad, en cualquier franja horaria, tendente a fomentar las actividades de juego en cualquier

horario, como es el caso de EITB, que no admite en sus diferentes medios, radio televisión e internet, la emisión o inserción de ninguna actividad publicitaria y promocional relacionada con el juego, incluida la promoción corporativa de marcas o de eventos realizada por las empresas cuya actividad se centre en el juego. No obstante, quedan excluidas de la prohibición, por una parte, las loterías y apuestas reservadas a la competencia de la Administración del Estado y la Organización de Ciegos Españoles (ONCE), y por otra, la publicidad estática o promoción que forme parte indivisible de la adquisición de derechos y de la producción de la señal a difundir.

**Este debate sobre las limitaciones o, en su caso, prohibiciones a la publicidad de los juegos de azar se ha planteado en el seno de las televisiones autonómicas.** Los órganos reguladores en materia audiovisual de España –que incluyen Andalucía, Cataluña, Valencia y Comisión Nacional de los Mercados y la Transparencia (CNMT)– han expresado su voluntad de coordinar una estrategia común para promover que se promulgue una normativa nacional que regule la publicidad de los juegos de azar y las apuesta on-line.

El origen de la mencionada estrategia se encontraría en el incumplimiento sistemático de las medidas de autorregulación que adoptó el sector en el año 2012 y una proliferación de la publicidad del juego en los medios de comunicación sin ningún tipo de límite.

En este sentido, una de las cuestiones más preocupantes para los órganos reguladores señalados es la emisión de anuncios del juego dentro de la franja horaria de protección de menores, que viene creciendo además de forma exponencial en los últimos años.

Así lo avala un informe del Consejo Audiovisual de Andalucía de octubre de 2017 donde se reflejaba que el 36 por 100 de los anuncios del juego en televisión se emitían dentro del horario protegido. Un año después, un estudio del Consell del Audiovisual de Cataluña elevaba esta proporción ya al 45 por 100, y señalaba que el 42 por 100 de las promociones incluyen mensajes que incitan a jugar en el momento.

Sin perjuicio de lo señalado, lo cierto es que **en los últimos meses se han dado pasos importantes por algunas comunidades autónomas para limitar o prohibir la publicidad en medios de comunicación.**

*Algunas comunidades autónomas han desarrollado iniciativas para limitar o prohibir la publicidad en medios de comunicación*

**Es el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón** que en diciembre de 2018 ha aprobado una nueva Ley de la Actividad Física y el Deporte donde se faculta a la administración a elaborar los mecanismos que prohíban la publicidad en equipaciones, instalaciones, patrocinios o

similares de todo tipo de apuestas deportivas. Dicha prohibición afectará a todas las categorías deportivas.

En marzo de 2019, **la Asamblea de Madrid** ha aprobado la Ley 7/2019, de 27 de marzo, de modificación de la Ley 8/2015, de 28 de diciembre, de Radio Televisión Madrid, en virtud de la cual se prohíbe que Radio Televisión Madrid emita en cualquier horario publicidad que promueva el juego on-line, los salones de juego o las casas de apuestas.

A comienzos del año 2019 los medios de comunicación se han venido haciendo eco también de la voluntad del gobierno de Galicia de prohibir en la televisión y radio de ámbito autonómico cualquier tipo de publicidad de los juegos de azar.

Por su parte, **la Comunidad Autónoma de Andalucía ha sido pionera en este ámbito.** En octubre de 2018 se ha promulgado la Ley 10/2018,

de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía, cuyo propósito es realizar una regulación integral de la actividad audiovisual en la Comunidad Autónoma.

*La Ley Audiovisual de Andalucía restringe a la franja horaria entre la 1:00 y las 5:00 horas la emisión de programas dedicados a juegos de azar y apuestas*

Dicha norma, en su artículo 32, restringe solo a la franja horaria

entre la 1:00 y las 5:00 horas la emisión de los programas dedicados a juegos de azar y apuestas y aquellos relacionados con el esoterismo y la paraciencia, así como las comunicaciones comerciales sobre estas materias. En todo caso, las personas prestadoras del servicio de comunicación audiovisual tendrán responsabilidad solidaria sobre los fraudes que se puedan producir a través de estos programas.

**A pesar de las bondades de la Ley audiovisual andaluza, no podemos olvidar que existe un amplio catálogo de vías que contribuyen a la exposición a la publicidad relativa al juego.** Tal es el caso de los medios impresos, la publicidad directa por correo, y la publicidad exterior. También lo es el patrocinio, especialmente en eventos deportivos, los cuales estarían propiciando que grupos vulnerables, como lo son adolescentes y jóvenes, se sientan atraídos por el juego.

Pues bien, lo cierto es que, hasta la fecha, la publicidad en Andalucía de los juegos de azar a través de estos otros instrumentos, distintos de los medios audiovisuales, carece de limitación o prohibición alguna.

---

### 6.8 Algunas propuestas en aras a la protección de los menores de edad frente a los riesgos de los juegos de azar

---

Los cambios de comportamiento de adolescentes y jóvenes frente a los juegos de azar, especialmente en su modalidad on-line, ponen de manifiesto la necesidad de iniciar nuevos caminos para hacer frente a este fenómeno en auge. Ello obliga a los poderes públicos a realizar un mayor esfuerzo para responder a los retos jurídicos, sociales y técnicos que plantean los juegos de azar para las personas menores de edad. Unas respuestas que han de asegurar con más eficacia el cumplimiento de objetivos ineludibles de tutela y protección social a los sectores de la población más vulnerables de la población.

*La publicidad en Andalucía de los juegos de azar a través medios distintos de los medios audiovisuales carece de limitación o prohibición*

Y en este contexto, hemos de referirnos necesariamente a la Ley 2/1986, del juego en Andalucía. Se trata, como ya hemos indicado, de una vetusta norma que, a pesar de haber sido objeto de distintas modificaciones y desarrollo reglamentario, éstas han ido referidas fundamentalmente a materia tributaria y a la actividad mercantil que realizan las empresas.

Sin embargo, desde su aprobación, la realidad social se ha visto sustancialmente modificada. **La evolución habida en el juego y la necesidad de adaptar esta regulación a la nueva realidad económica y social de los juegos y las apuestas aconsejan que se proceda sin mayores dilaciones a una regulación actualizada y ajustada del juego en Andalucía que se adapte a las nuevas exigencias de un sector tan dinámico.**

Sobre la base de lo señalado, a continuación se detallan **algunas propuestas** que, como Institución garantista de derechos, consideramos que pueden contribuir paliar o, en su caso, evitar los riesgos que suponen para las personas menores de edad participar en los juegos de azar.

## 1. Profundizar en la investigación del fenómeno

***Demandamos una investigación en profundidad sobre la participación de adolescentes y jóvenes en juegos de azar que analice sus causas, sus efectos y aborde las medidas preventivas y reparadoras para evitar los riesgos***

Los juegos de azar constituyen, por sus posibles implicaciones en distintos ámbitos, un fenómeno ciertamente complejo que puede llegar a derivar en un problema de salud pública, como se ha puesto de manifiesto a lo largo de estas páginas.

Estas peculiaridades y sus distintas implicaciones sociales exigen **una investigación en profundidad sobre la participación de personas menores de edad en los juegos de azar que analice sus causas, sus efectos y aborde todas aquellas medidas, tanto preventivas como reparadoras, que habrán de adoptarse para evitar los riesgos o para**

### **ayudar en la solución del problema cuando la prevención no haya sido eficaz.**

Una investigación rigurosa y certera deberá ser la premisa básica para establecer una regulación adecuada, el diseño de unas medias de prevención eficaces y otorgar a este fenómeno en auge la relevancia que merece y poner freno a su crecimiento.

Y es en este aspecto donde encontramos el primer hándicap. Tal como hemos tenido ocasión de resaltar en este capítulo, son escasos los datos oficiales que reflejen la incidencia real de la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar. No somos ajenos al reto que supone elaborar estudios de esta naturaleza teniendo en cuenta que el juego, se encuentra prohibido legalmente para las personas menores de 18 años.

Pero debemos resaltar **la importancia que tiene conocer el número de casos de menores de edad que participan en los juegos de azar, sus perfiles, prácticas más usuales, contextos sociales en los que viven, y otros datos estadísticos de interés.** Con el análisis de esta información, debidamente recopilada, se podrá poner en marcha las investigaciones que reclamamos.

Debemos recordar al respecto las competencias que **conciernen a la Comisión del Juego de elaborar estadísticas e informes anuales sobre el desarrollo del juego en Andalucía.** Entendemos que este organismo podría liderar el impulso de los estudios e investigaciones sobre la incidencia real y evolución del fenómeno de la participación de las personas menores de edad en los juegos de azar en Andalucía.

*Recordamos la importancia de conocer estadísticas sobre menores de edad que participan en los juegos de azar, sus perfiles, prácticas más usuales, contextos sociales en los que viven y otros datos de interés*

*Corresponde a la Comisión del Juego elaborar estadísticas e informes anuales sobre el desarrollo del juego en Andalucía*

2. Incrementar las medidas preventivas contra el juego de azar por adolescentes y jóvenes.

**La prevención se perfila como uno de los instrumentos más relevantes para combatir las consecuencias negativas que el juego provoca en adolescentes y jóvenes antes de que el problema aparezca.**

*Solicitamos campañas de educación y sensibilización dirigidas a adolescentes y jóvenes sobre los riesgos de los juego de azar que contrarresten la asociación de juego de azar con diversión y desdibujen la normalización de estas prácticas*

Las iniciativas preventivas habrán de seguir las tres líneas básicas de aproximación a la prevención del daño: primarias para proteger al menor frente a los riesgos del juego antes de que el daño aparezca; secundarias para mitigar el daño una vez que esté ya existe; y terciaria para tratar al menor cuando ya se encuentra seriamente afectado por la patología.

Muchas son las acciones que pueden desarrollarse en el ámbito de la prevención. De todas ellas un papel destacado lo tienen las **campañas regulares de educación y sensibilización especialmente dirigidas a los grupos vulnerables**, incluidos los menores, sobre los riesgos de los juego de azar. Entre otros mensajes, estas campañas deberían contrarrestar la asociación de juego de azar con diversión y, por supuesto, tendrían que contribuir a desdibujar la normalización que en la actualidad la sociedad tiene de estas prácticas, especialmente entre jóvenes y adolescentes.

*Consideramos que un porcentaje de la recaudación de la Tasa Fiscal sobre el Juego podría destinarse a la financiación de políticas de prevención y tratamiento de ludopatías*

No corresponde a esta Defensoría determinar cómo han de sufragar las administraciones públicas las campañas de educación y sensibilización a la que nos referimos, pero nos parecería una buena práctica que **se destinara un porcentaje de las cantidades recaudadas procedentes de la**



## Tasa Fiscal sobre el Juego en nuestra Comunidad Autónoma para la financiación de políticas de prevención y tratamiento de ludopatías.

### 3. Potenciar unas eficaces medidas de control de la prohibición del juego.

Ningún menor debería poder participar en actividades de juego de azar ni accediendo a locales habilitados ni a través de la web.

Pero la realidad viene a poner de manifiesto que esta prohibición no se cumple y que las personas menores de edad, cada vez con mayor frecuencia juegan, tanto en locales de forma presencial como virtualmente a través de sitios web de juegos. Y para evitar estas prácticas, **las administraciones públicas adquieren un protagonismo destacado como controladoras del cumplimiento de la legalidad.**

*Proponemos que se exija a las empresas incrementar las medidas de control para impedir el acceso de adolescentes y jóvenes a juegos de azar tanto en locales como on-line*

En primer lugar, consideramos que **se han de exigir a los operadores el establecimiento de un mayor número de las medidas de control para impedir el acceso de los menores a los locales de juego.** Los locales de apuestas deberán establecer controles en los que sea imprescindible probar la edad, con filtros de seguridad que identifiquen a los usuarios en la entrada o en el acceso a la zona de apuestas, así como que no se permita el uso de máquinas en las que se pueda apostar sin filtros de identidad. Debemos conseguir el principio de tolerancia cero a la entrada de menores y personas vulnerables en locales de juegos y casas de apuestas.

*Demandamos un plan específico de inspecciones en locales de juego y casas de apuestas para asegurar que cumplen con la prohibición de permitir el acceso de menores de edad*

También se han de incrementar los controles en los juegos on-line. Las administraciones deben velar para que el operador disponga de

procedimientos para impedir que los menores de edad participen en actividades de juego, como los controles de verificación de la edad durante el procedimiento de registro y para evitar que accedan a sitios web de juego, se debería procurar que estos contengan enlaces a programas de control parental.

### **Pero la intervención de las administraciones debe ser más amplia.**

No solo deben exigir incrementar medidas que impidan el acceso al juego de adolescentes y jóvenes, en cualquiera de sus modalidades; han de incrementar el control sobre dicha actividad para verificar que ningún menor puede participar en juegos de azar. Este control exigiría **un plan específico de inspecciones en locales para asegurar que cumplen con la normativa en este aspecto.**

*Proponemos que la Ley andaluza 2/1986 del juego endurezca las sanciones cuando no se respete la prohibición de acceso de menores a los locales de juegos llegando según la gravedad a la pérdida de la autorización para la actividad*

En el ámbito de la Comunidad autónoma de Andalucía la labor inspectora se encuentra encomendada, conforme a lo establecido en la Ley 2/1986 (artículo 32) a funcionarios de la Junta de Andalucía, a los que se les reconoce la condición de agentes de la autoridad y se les faculta para examinar los locales, máquinas y documentos.

Por otro lado, cuando en el desarrollo de estas inspecciones se compruebe que las personas menores de edad han podido acceder a los locales, **las administraciones deberán actuar con contundencia imponiendo sanciones.** Estas sanciones deberán ser lo suficientemente contundentes como para que no resulte económicamente rentable hacer frente a la misma y continuar con la actividad infractora.

La Ley andaluza del juego no contempla entre las actuaciones que son objeto de infracción el permitir o no limitar el acceso de adolescentes y jóvenes a los locales de juego. Es por ello que **entendemos necesario**

**una modificación de la citada norma en la que, con plena garantía de los principios de legalidad y eficacia, establezca como sanción muy grave las actuaciones señaladas, todo ello en orden a dar cumplimiento a la especial protección que han de proporcionar los poderes públicos a las personas menores de edad.**

En todo caso, teniendo en cuenta los intereses en juego y la especial protección a las personas menores de edad, permitir el acceso de estos al juego o no controlar adecuadamente la prohibición debería llevar aparejado, según la gravedad del caso, la pérdida de la habilitación para el desarrollo de la actividad o la clausura del local.

***Demandamos que la norma reguladora del juego en Andalucía defina con claridad la actividad de los salones recreativos***

Todas estas acciones pasan también por que la mencionada Ley venga a concretar con mayor precisión y nitidez el concepto de «salón recreativo». Y ello porque, recordemos, la señalada Ley permite el acceso a las personas menores de edad a salones recreativos. Pero ocurre que en muchos de estos recintos existen máquinas recreativas de juego al alcance de los menores de edad. De esto modo **creemos necesario que la norma defina de forma precisa y detallada qué debe considerarse salón recreativo en contraposición a aquella sala o local en que junto con máquinas recreativas existan otras en las que se practique el juego, y cuál es el criterio para considerar que el juego es predominante sobre las máquinas recreativas.**

#### 4. Limitar el establecimiento de locales de juego en zonas vulnerables

La Constitución española reconoce la libertad de empresa. Sin embargo, esta libertad ha de ser compatibilizada con otros derechos y libertades de la ciudadanía. Se trata de conciliar la legitimidad del desarrollo de determinadas actividades con la garantía de la salud pública, que queda excluida de toda negociación y resulta esencial.

**Corresponde a la Administración encontrar el necesario equilibrio entre permitir una actividad económica y prevenir los efectos que**

**esta actividad puede producir en el orden público, en la salud y en la seguridad pública.** Es este el fundamento por el que se han visto limitadas determinadas actividades como la venta del alcohol o el tabaco.

*Corresponde a la Administración encontrar el necesario equilibrio entre permitir una actividad económica y prevenir los efectos que esta actividad puede producir en el orden público, en la salud y en la seguridad pública*

Por lo que respecta a la actividad que analizamos en este estudio, debemos recordar que **el Tribunal Supremo ha reconocido las peculiaridades de la actividad del juego:** «no puede considerarse, dada su especificidad, como una actividad empresarial normal, toda vez que las condiciones de su ejercicio vienen reglamentadas por la ley, por su interés general». El mismo Tribunal recuerda en un auto que diferentes tribunales europeos consideran «legítima la intervención de las autoridades nacionales» en la regulación del sector del juego «por

razones de política social, protección de los menores de edad y de prevención del fraude fiscal y blanqueo de capitales».

*Abogamos porque la normativa reguladora del juego en Andalucía establezca unas distancias mínimas entre locales de juegos y casas de apuestas con zonas frecuentadas por personas menores de edad*

Y es en este contexto en el que abogamos que la normativa sobre el juego en Andalucía limite la obtención de las autorizaciones de funcionamiento de los salones de juego y locales de apuestas. **Estas restricciones han de ir referidas al lugar de ubicación de los locales de juego, fijando unas distancias mínimas a determinadas zonas frecuentadas por personas menores de edad,** como son los centros educativos de enseñanza no universitaria, centros de formación o parques infantiles.

Se trata de evitar la excesiva cercanía de este tipo de locales a dichos espacios; de establecer una distancia prudencial que cumpla con el objetivo de velar por el interés superior de menores y adolescentes.

Esta medida que proponemos, dada su trascendencia económica, social y laboral, entendemos que debería ser abordada con el sector del juego para concretar su alcance.

### 5. Prohibir la publicidad de los juegos de azar

Se ha puesto de relieve en este estudio la influencia de la publicidad en una realidad en auge como es la participación de adolescentes y jóvenes en el juego.

Así lo corroboran diferentes **expertos en juego patológico y adicciones al señalar que la publicidad impacta principalmente en dos colectivos vulnerables, esto es, en los niños y adolescentes, y en aquellos que ya tienen una conducta de juego problemática.** Y en este sentido dichos expertos señalan a los medios de comunicación como uno de los principales ejes que necesariamente han de regularse adecuadamente para proteger los derechos de las personas más vulnerables.

Recordemos que en el pasado ya se han realizado regulaciones y limitaciones similares en los medios de comunicación con sustancias que pese a ser legales como el alcohol o el tabaco, no dejan de tener efectos indeseados socialmente, y hoy disponemos de **datos que avalan empíricamente que tales restricciones han logrado una reducción considerable del número de personas adictas a estas sustancias y una mejora en la salud general de la población.**

*Expertos en juego patológico y adicciones señalan que la publicidad impacta en niños y adolescentes como colectivo vulnerable*

*Ha quedado acreditado que las restricciones en los medios de comunicación de alcohol y tabaco han logrado reducir el número de personas adictas a estas sustancias y una mejora en la salud general de la población*

En la actualidad **parece existir una creciente demanda social que reivindica medidas para frenar la proliferación de la publicidad de los juegos de azar.**

Prueba de ello son los datos del último Barómetro Audiovisual de Andalucía, por ejemplo, que reflejaba que el 71,5 por 100 de la población considera necesaria una regulación que prohíba todo tipo de anuncio dentro de la franja horaria de protección de menores. Por su parte, el estudio del Consejo catalán recoge que el 51,8 por 100 de la población suprimiría completamente los anuncios de juego en radio y televisión, en tanto que un 32,1 por 100 es partidaria de limitarlos.

*Existe una creciente demanda social reivindicando medidas para frenar la proliferación de la publicidad de los juegos de azar*

Así las cosas, **el debate sobre la cuestión gira en torno al alcance de las limitaciones de dicha publicidad.** Para un sector de la sociedad la prohibición absoluta no resulta una medida eficaz en comportamientos calificados como no saludables,

con lo que carece de sentido hacer un planteamiento en esos términos. Para otro, en cambio, solo se conseguirán los resultados deseados con una prohibición absoluta de la publicidad de los juegos de azar.

Todavía no se ha elaborado una norma a nivel estatal que venga a regular la publicidad de los juegos de azar. Hemos comentado la existencia de un proyecto en tal sentido pero que, en el momento de proceder a la elaboración de este estudio, no ha tenido ningún reflejo en una norma jurídica.

Por otro lado, hemos destacado la importante iniciativa desarrollada por la Comunidad Autónoma de Andalucía a finales de 2018 al limitar en sus medios audiovisuales la publicidad de los juegos de azar a la franja horaria comprendida entre la 1:00 y las 5:00 de la mañana. Una iniciativa que se ha recogido en la Ley 10/2018, de 9 de octubre, Audiovisual de Andalucía.

Sin embargo, a pesar de la bondad de la medida, **lo cierto es que existen otros formatos publicitarios que en el momento actual no han sido**

**objeto de limitación o restricción por lo que respecta a los juegos de azar que se desarrollen en territorio andaluz.**

Nos referimos a los medios impresos, la publicidad directa por correo y la publicidad exterior. También lo es el patrocinio, especialmente en eventos deportivos. Y dentro de este grupo no podemos olvidar tampoco la publicidad inserta en los propios locales de juegos o casas de apuestas.

La configuración arquitectónica de estos espacios o la publicidad del desarrollo de eventos deportivos que se promocionan en las fachadas de los locales, especialmente el fútbol, constituyen un reclamo publicitario para adolescentes y jóvenes. No es infrecuente ver en rótulos y carteles de los locales a personajes famosos que en muchas ocasiones son líderes de referencia para adolescentes y jóvenes.

**Esta Institución tiene el pleno convencimiento de que la publicidad de juegos de azar es especialmente dañina para la educación en valores de la infancia y la juventud, por cuanto implica de aceptación de estas actividades como elemento de socialización, y por los riesgos que conlleva para este sector de la población.**

Con este fundamento **reclamamos para la Comunidad Autónoma de Andalucía un paso adelante en el establecimiento de una regulación de los juegos de azar que prohíba la publicidad sea cual sea el medio de difusión utilizado.**

En caso de que no se aceptara dicha prohibición, alternativamente debería establecer importantes limitaciones al modo en que se ha realizado con otras sustancias como el alcohol y tabaco.

*Existen formatos publicitarios sobre juegos de azar que se desarrollan en territorio andaluz -distintos de los audiovisuales- que no han sido objeto de limitación o restricción*

*Demandamos una modificación de la normativa andaluza sobre el juego que prohíba la publicidad de los juegos de azar sea cual sea el medio de difusión utilizado o alternativamente importantes limitaciones*

Uno de los fundamentos de las prohibiciones de tales mensajes publicitarios vendría avalado por la obligación que incumbe a las administraciones públicas de establecer políticas de fomento del ocio responsable por la juventud, desincentivando la participación de adolescentes y jóvenes en los juegos de azar.

**Y esta labor podría tener su reflejo en la reforma que, en su caso, se llevará a efecto en la Ley 2/1986, del Juego y Apuestas en Andalucía.**

De la misma forma que la norma optó por crear un sistema sancionador propio, podría contemplar la prohibición de publicidad de los juegos de azar dentro del territorio andaluz.











## 1. LA OPORTUNIDAD DEL INFORME

En octubre de 2018 la Institución ha presentado ante el Parlamento de Andalucía un Informe especial titulado [«Los Equipos Psicosociales de Andalucía al servicio de la Administración de Justicia»](#).

La oportunidad de realizar este estudio viene dada por la intención de **profundizar en el conocimiento de los Equipos Psico-sociales de forma global**, más allá de las actuaciones puntuales de las quejas y las decisiones adoptadas en cada una de ellas. Se trata de una investigación más generalizada y sistemática sobre la propia organización y diseño de estos instrumentos de apoyo de la Administración de Justicia en Andalucía. Unos recursos que han venido aumentando su presencia en los procesos judiciales y reforzando la solvencia de sus aportaciones en las importantes, y, en muchas ocasiones trascendentales, decisiones que afectan a los menores y familiares interesados.

A lo anterior habría que añadir el **singular escenario en el que viene desarrollando su labor** esta importante herramienta de auxilio a la Justicia y que se concreta en una ausencia de clarificación de los derechos, deberes y garantías para el usuario o la posibilidad de reclamar, y lo mismo con los derechos y deberes de los profesionales que componen

aquellos; incremento de las solicitudes de informes periciales que no ha ido acompasado de un aumento de los recursos personales de los Equipos.

Por otro lado, como Institución garante de derechos de la infancia y adolescencia, queríamos y debíamos comprobar que estos órganos colegiados, en la toma de decisiones, **tienen en cuenta los criterios y elementos generales que establece la normativa para determinar el interés superior de los menores**. Este carácter dual que implica el ámbito de la Administración de Justicia y la pericial incidencia para menores.

No obstante, han quedado excluidos del ámbito de la investigación los Equipos Psico-sociales de las Unidades de Valoración Integral de la Violencia de Género, a quienes compete, entre otras funciones, valorar los asuntos civiles dimanantes del procedimiento penal por violencia de género conforme a la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de medidas de protección contra la violencia de género.

Asimismo han quedado fuera del ámbito del presente estudio los equipos técnicos adscritos a las Fiscalías de Menores, los cuales desempeñan su labor al amparo de las competencias que les atribuye la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de Responsabilidad Penal del Menor y el 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. Baste recordar, no obstante, que estos recursos fueron ya objeto de análisis en el informe que esta Institución, en su condición de Defensor del Menor, elaboró sobre la atención que reciben los menores infractores en los centros de internamiento de Andalucía. <http://www.defensordelmenordeandalucia.es/la-atencion-a-menores-infractores-en-centros-de-internamiento-de-andalucia>

Con estos antecedentes, las actuaciones para la elaboración del Informe Especial comenzaron a mediados del año 2017 con la apertura de una queja de oficio (expediente [queja 17/1470](#)) dirigida a la Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía donde comunicamos nuestra intención de realizar un estudio sobre la situación de los Equipos Psico-sociales de apoyo a los Juzgados de Familia, y demandamos también de la

Administración una serie de datos sobre la labor que desempeñan estos recursos.

Con independencia de la información proporcionada por la Administración de la que dependen orgánicamente los Equipos, y su posible análisis y valoración, consideramos que la toma de contacto con la realidad que se pretende investigar resulta ser una pieza fundamental del trabajo, es por ello que establecimos un plan de trabajo para visitar todos y cada uno de los Equipos Psico-sociales existentes en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Pretendíamos tener la oportunidad de conocer de primera mano, y no sólo a través de la realidad que nos dibujan las quejas que recibimos en la Defensoría, el funcionamiento de todos los Equipos Psico-sociales de los Juzgados de Familia de Andalucía; corroborar el rigor con el que trabajan sus profesionales; ser testigos de las deficiencias o carencias que padecen; y elaborar conclusiones sobre aquellos aspectos que precisan ser mejorados.

Estas visitas comenzaron con los Equipos de la ciudad de Huelva (julio 2017), para proseguir con los habilitados en las provincias de Granada (septiembre 2017), Córdoba (octubre 2017), Almería (noviembre 2017), Málaga (marzo 2018), Cádiz (marzo 2018), Algeciras (abril 2018), Jaén (abril 2018) y Sevilla (abril 2018). Y transcurridos unos meses desde que se puso en práctica la experiencia piloto de integración de los Equipos Psico-sociales de Granada en el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) -octubre de 2017- entendimos oportuno comprobar cómo se había desarrollado este proceso, por lo que en mayo de 2018 visitamos de nuevo a estos Equipos y las instalaciones donde desarrollan ahora sus funciones.

El trabajo de investigación se ha completado con la opinión y criterio de la judicatura y la fiscalía. Los encuentros con los magistrados y fiscales se han desarrollado de manera libre y no encorsetada a un guión previamente establecido, por lo que aquéllos han tenido la oportunidad de aportar su opinión y criterio sobre el desempeño de las funciones encomendadas a los Equipos Psico-sociales.

También hemos contado con el criterio de los colegios profesionales de Psicología y Trabajo Social, teniendo en cuenta que son las dos disciplinas que conforman los Equipos Psico-sociales, y del Colegio de Abogados de Sevilla.

Mientras elaborábamos el Informe el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía publicó el Decreto Decreto 90/2018, de 15 de mayo, por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de los Institutos de Medicina Legal de la Comunidad Autónoma de Andalucía, del Consejo Andaluz de Medicina Legal y Forense y de la Comisión de Coordinación de los Institutos de Medicina Legal, aprobado por el Decreto 69/2012, de 20 de marzo. Tras la entrada en vigor de esta norma queda formalizada la integración de todos los Equipos Psico-sociales en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses

Sobre la base de estos antecedentes, el Informe relata el trabajo diario de estos profesionales, sus técnicas de abordaje, las relaciones con las personas que acuden a sus exploraciones, las necesidades que requieren los menores, la calidad de los informes psicosociales, su impacto en las decisiones judiciales. Además de recoger las posiciones de todos los colectivos profesionales y protagonistas de este recurso judicial especializado, también ofrece el documento las resoluciones y propuestas para estudiar las vías de mejora de estos Equipos.

## 2. PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME

A continuación citamos algunas de las **principales conclusiones** deducidas del trabajo de investigación realizado para elaborar el Informe:

### **1ª) Los Equipos Psico-sociales: un destacado e importante servicio de auxilio a la Justicia.**

Los Equipos Psico-sociales de la Administración de Justicia en Andalucía son elementos de apoyo técnico, especializados en las disciplinas del Trabajo Social y la Psicología, que ofrecen sus criterios, a través del



denominado informe psico-social, a los órganos judiciales encargados de resolver los asuntos judiciales con menores implicados en materia de derecho de familia.

La justificación de la existencia de estos recursos debe buscarse en las peculiaridades de los procesos judiciales de ruptura de la pareja, especialmente cuando existen hijos menores de edad. Unos procesos con componentes emocionales, psicológicos y sociales que no se suelen presentar en otro tipo de controversias, y en los que las vidas de los niños se verán afectadas y condicionadas por la decisión final que adopte el juez en el contencioso de los progenitores.

Significa ello que los procedimientos de separación y divorcio están provistos de unas perspectivas no estrictamente jurídicas de especial relevancia que han de ser tenidas en consideración por todos los operadores jurídicos, especialmente por el órgano que ha de juzgar, que deberá tener la posibilidad de contar con una herramienta que le proporcione elementos de juicio para decidir sobre los hijos menores de edad y las futuras relaciones de éstos con sus padres.

En este peculiar contexto, **el juez puede necesitar la colaboración de unos profesionales que poseen conocimientos especializados y que han tenido la oportunidad de tener un abordaje disciplinar diferente al estrictamente jurídico** a través de un contacto directo y personal con las partes en conflicto e, incluso, en no pocas ocasiones, con su entorno social, familiar o escolar.

La actual configuración de la familia y su evolución parece aventurar que el destacado papel que desempeñan los Equipos no hará sino aumentar. Ciertamente la tendencia y los actuales cambios sociales anuncian un incremento del régimen de custodia compartida por ambos progenitores, en detrimento del modelo mayoritario que se venía aplicando en las últimas décadas según el cual la guarda y custodia era ejercida preferentemente por la madre. Y en estas decisiones **los profesionales del Equipo deben desarrollar una importante labor auxiliando al juez a que adopte la decisión más justa, apoyada en otros criterios técnicos, y siempre velando por el interés superior de los menores afectados.**

## 2ª) El interés superior del menor: la razón de ser de las actuaciones de los Equipos Psico-sociales.

Los hijos menores de edad resultan ser la parte más frágil de los procesos de ruptura de la pareja. Niños y niñas que en una etapa de su vida en la que requieren de estabilidad y un clima de convivencia armónico donde crecer y madurar como personas, se ven obligados a asistir a disputas entre sus progenitores sin llegar a comprender los motivos de tales desavenencias. En no pocas ocasiones, además, los menores son requeridos para decantarse por una u otra parte, y lo que es peor aún y más reprochable, son utilizados como instrumento de presión o como medio para hacer el mayor daño posible a la otra parte.

**Y en este contexto de conflictividad familiar es en el que deben actuar los Equipos Psico-sociales, en un conflicto familiar judicializado, y generalmente enquistado, que repercute en los menores con unas consecuencias perjudiciales, cuando no dañinas y traumáticas.** De este modo, el principio del interés superior del menor se presenta como el eje central de toda la intervención de los Equipos. Los profesionales que conforman los mismos han de procurar discernir aquellos factores que deben ser valorados por el Juzgado para la mejor decisión en interés de estos menores y para la ordenación del conflicto.

El interés superior del menor se presenta así como una piedra angular del Sistema de Protección a la infancia y adolescencia que queda definido por un triple contenido: como derecho a que cuando se adopte una medida que le concierne a sus intereses hayan sido evaluados y, en el caso de que existan intereses de otras personas, se hayan ponderado ambos a la hora de adoptar una solución; como principio general de carácter interpretativo, de manera que ante posibles interpretaciones, se elegirá siempre la que corresponda a los intereses del niño; y, finalmente como norma de procedimiento con todas las garantías, para que en caso de que dicho procedimiento vulnere el derecho, se pueda solicitar el amparo de los tribunales de justicia.

En este contexto han de desarrollar su labor los profesionales de los Equipos; **buscando siempre y en todos los casos una propuesta**

**dirigida al juez que recoja la mejor opción para los menores, por encima de cualesquiera intereses, incluidos por supuesto los de sus progenitores.** No resulta tarea fácil el desempeño de los cometidos de estos profesionales.

Precisamente esta dificultad exige a los profesionales especialización. Es por ello que la normativa sobre protección de menores viene a incidir en esta exigencia como una garantía más del interés superior del menor señalando que en los procesos con menores, deben intervenir profesionales cualificados o expertos y, en caso necesario, estos profesionales han de contar con la formación suficiente para determinar las específicas necesidades de los niños con discapacidad.

Exige también la normativa, y por las mismas razones en interés superior de los hijos menores de edad, que en las decisiones especialmente relevantes que afecten al menor se cuente con el informe colegiado de un grupo técnico y multidisciplinar especializado en los ámbitos adecuados. Esta exigencia plantea el interrogante de si los informes de los Equipos deben contar siempre con la intervención de los dos profesionales (psicología y trabajo social). Nos inclinamos a responder afirmativamente para la generalidad de los casos. Desde luego, resultaría inadmisibles que la pericial no fuera colegiada por razones únicamente de índole organizativas achacables a la Administración encargada de gestionar el servicio.

Y para valorar el interés superior del menor, los profesionales tienen el deber de escucharlo. **El menor tiene el derecho ser oído, informado y a que su opinión sea tenida en cuenta. El niño debe ser considerado como un individuo con opiniones propias que habrán de ser tenidas en consonancia con su capacidad y madurez.**

En nuestra investigación hemos encontrado divergencias de opiniones a la hora de fijar las edades para convocar a los menores a estas entrevistas o exploraciones y, por tanto, para ser escuchados. En general, los profesionales nos indican que pretenden conocer a todo menor a partir de los seis o siete años. Son edades en las que las entrevistas se pueden desarrollar de manera abierta y construir un entorno de confianza y

amable donde el menor se exprese de modo franco y seguro. Se aplica un criterio técnico y no tanto las pautas que rigen la normativa procesal. Incluso, otros profesionales añadían el interés por conocer a menores, siendo niños muy pequeños, con la finalidad de estudiar las pautas de relación con su progenitores y sus capacidades.

Queremos resaltar, no obstante, que el ejercicio del derecho del menor no abarca sólo la capacidad de ser escuchado. Significa también que el niño debe ser informado, en un lenguaje comprensible, en formatos accesibles y adaptado en cada caso a sus singulares circunstancias. Una tarea que incumbe igualmente a los profesionales de los Equipos. Son ellos a quienes corresponden explicar al menor, conforme a su madurez, el motivo de su comparecencia o el alcance de sus manifestaciones.

Aunque ya hemos comentado en el texto la dilatada experiencia de la mayoría de los profesionales en asuntos de menores, así como su firme convicción de centrar sus intervenciones en buscar siempre y en todo caso el interés superior de los hijos, sin embargo, en el curso de nuestra investigación no hemos podido advertir la existencia de unos criterios comunes mínimos sobre los modos de intervención con los menores de edad más allá de alguna experiencia puntual.

Por otro lado, el proceso de escucha del menor no puede realizarse en cualquier entorno. El Comité de los Derechos del Niño (Observación General nº12) ha establecido que el entorno en el que se desarrolle la escucha ha de ser amigable; y ello porque no se puede escuchar eficazmente a un niño cuando el entorno sea intimidatorio, hostil, insensible o inadecuado para su edad, lo que implica cambios no solo en los espacios y elementos físicos, sino también en la actitud de los actores del proceso.

En nuestra investigación comprobamos que el acceso de los menores para realizar las entrevistas es común al resto de los usuarios, sin que hayamos advertido algún tipo de instalación peculiar pensada o dedica a menores que frecuentan estos servicios. También los controles de acceso son los comunes para el resto del personal que accede a estas instalaciones, ya sea a cargo de la Guardia Civil, encargada de estas funciones en las

sedes judiciales, o ya sea en dependencias administrativas de la Junta de Andalucía, normalmente las sedes de las Delegaciones del Gobierno, que disponen de sistema de control y vigilancia propios.

Tampoco las zonas habilitadas para las esperas y realización de las entrevistas denotan un especial cuidado en la presencia de menores que acuden convocados a estas instalaciones. El acceso, entorno y equipamiento de estos Equipos no evidencia ningún sesgo de especial vinculación con la presencia y trato a menores. Sólo se aprecia algún espacio con juguetes, pinturas o elementos de entretenimiento, junto a escasos ejemplos de algún mobiliario adaptado. Obviamente no son los espacios ni lugares adecuados para discernir las exigencias científicas de estas prácticas exploratorias. Sí entendemos que, en la medida en que la importancia de estas intervenciones son de una innegable trascendencia, deben ir acompañadas de las correlativas garantías.

Estamos convencidos, por tanto, que dada la complejidad y trascendencia del asunto, **la Administración debería establecer unas pautas mínimas sobre los procesos de escucha e información a los menores en la elaboración de las periciales. Unas indicaciones que, en todo caso, respetaran las decisiones técnicas de los profesionales y que fuesen lo suficientemente flexibles para adaptarse a las circunstancias de cada menor.** Estas mismas indicaciones deberían reflejar las condiciones mínimas y los requisitos que han de cumplir las instalaciones dedicadas a la espera y atención a los menores.

### **3ª) La regulación de los Equipos Psico-sociales: de la necesidad a la urgencia.**

El marco jurídico donde se enmarcan las actuaciones de los Equipos Psico-sociales se limita a una exigua referencia en el Código Civil (artículo 92) donde sólo queda abierta la posibilidad de que el juez, en los procesos de ruptura de la pareja con hijos menores de edad, pueda recabar el dictamen de especialistas debidamente cualificados, con el propósito de que le asesoren sobre la idoneidad del modo de ejercicio de la patria potestad y del régimen de custodia de los menores.

**Nos encontramos, por tanto, con un vacío legal que**, junto con otros elementos como lo es la dualidad en la dependencia de sus cometidos, **determinan que no se encuentren clarificados y definidos, ni siquiera con una mínima nitidez, los derechos y deberes que incumben a quienes se someten al estudio psico-social** o las garantías para el usuario del servicio, incluida la posibilidad más elemental de reclamar contra los informes. Tampoco quedan clarificados los derechos y deberes de quienes realizan la labor profesional encomendada, circunstancia que cobra mayor dimensión ante la controversia existente sobre la intervención, preceptiva o no, de los colegios profesionales en la supervisión de la actuación de estos profesionales. A lo que habría que añadir las dudas sobre la propia naturaleza jurídica del informe que elaboran, o incluso, algo tan básico como un consenso pacífico en torno al carácter pericial de la actividad de los profesionales que conforman los Equipos.

Entendemos que la importancia del servicio que se presta, la trascendencia de sus decisiones en la vida de muchos niños y niñas, y su destacado protagonismo en los procesos de familia **han debido merecer una especial atención por parte del legislador**. Un interés por estos recursos judiciales que hubiera permitido establecer una configuración o un marco de intervención que pusiera término a la indefinición y al vacío legal existente hasta el momento. Hemos de lamentar que el legislador no haya aprovechado la oportunidad que brindaba las dos importantes reformas de la Ley de Enjuiciamiento Civil realizadas en los últimos años para definir estos recursos que forman parte del Sistema Judicial.

Desde esta Defensoría tenemos el pleno convencimiento, avalado por la extensa labor investigadora para la realización de este trabajo, que muchas de las deficiencias y disfunciones que afectan a este servicio, y que a la postre inciden de forma negativa en los ciudadanos -especialmente en los niños-, tienen su causa en la ausencia de un marco regulador claro y definido sobre los Equipos Psico-sociales y los cometidos asignados.

#### 4º) La peculiar organización de los 21 Equipos Psico-sociales de Andalucía: tantos Equipos como modelos de funcionamiento.

La Comunidad Autónoma de Andalucía cuenta con 21 Equipos Psico-sociales organizados de forma dispar entre las ocho provincias. Y utilizamos este calificativo porque **la presencia de dichos recursos en el territorio andaluz no se hace depender de la existencia de Juzgados de Familia a los que han de auxiliar, ni tampoco del volumen de asuntos sustanciados por los Juzgados** ubicados en cada territorio encargados de dirimir asuntos en esta materia.

Recordemos que Andalucía cuenta con un total de 17 Juzgados especializados en derecho de familia. Sin embargo, en la provincia de Cádiz los dos Equipos se ubican uno en la capital y el otro en Algeciras, no existiendo ninguno en Jerez de la Frontera a pesar de que aquí radica el único Juzgado de Familia de toda la provincia. Córdoba, en cambio, cuenta con tres Equipos frente a los dos Juzgados especializados en derecho de familia. Y lo mismo acontece en Granada y Jaén, provincias que disponen de un número superior de estos recursos frente a los Juzgados de Familia. En sentido contrario encontramos la provincia de Sevilla al existir un menor número de Equipos (3) en relación con los Juzgados de la especialidad señalada (5).

Y, como señalamos, la carga de trabajo de los Juzgados a los que han de auxiliar tampoco parece ser determinante a la hora de establecer la distribución de los Equipos. Como ejemplo citamos el caso de la provincia de Granada, donde a pesar de que los asuntos de familia superan la previsión óptima establecida por el Consejo General del Poder Judicial, sin embargo, es la que menor carga de trabajo presenta en dichos procedimientos de familia en relación con el resto de las provincias andaluzas. De forma paradójica se trata del territorio dotado con el mayor número de Equipos Psico-sociales y profesionales de todos los existentes en Andalucía.

Hemos de recordar, en todo caso, que estos Equipos deben trabajar también para los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción en aquellos partidos judiciales donde no hay Juzgados exclusivos de Familia.

Estas vicisitudes evidencian **la necesidad de llevar a cabo una nueva ordenación territorial de los Equipos Psico-sociales en Andalucía**. Y no es ésta una tarea fácil. En absoluto. Para ello se habrá de disponer de unos datos históricos que vengan a reflejar la evolución de los asuntos abordados en los últimos tiempos, la pendencia existente en la emisión de los informes, la cobertura de las plazas vacantes, el número de informes que se adjudican a las empresas contratadas externamente, y muchos otros factores a valorar para poder determinar con rigor las necesidades reales del servicio en cada provincia.

A estas peculiaridades habría que añadir la manifiesta ausencia de aspectos normativos y de organización que han posibilitado un ejercicio de las actividades muy autónomo en cada uno de estos Equipos.

### **5ª) La composición de los Equipos Psico-sociales: referencias a su régimen de personal, especialización y formación.**

El trabajo de campo, dirigido a las visitas y entrevistas de todos y cada uno de los 21 Equipos Psico-sociales y los profesionales que los componen, nos ha mostrado **una marcada singularidad de estos recursos en muchos de sus aspectos**. Tanto que, lo hemos repetido a lo largo del Informe, no hablaríamos del servicio o de la función de los Equipos, sino más bien de las realidades particularizadas de cada provincia, e incluso, de cada Equipo.

Los Equipos, al menos formalmente, deben estar compuestos por dos profesionales, uno especialista en psicología y otro en trabajo social. Sin embargo, en Andalucía no siempre se sigue ese esquema bien porque algunas de las plazas de estos profesionales, como hemos señalado, no han sido cubiertas y se encuentran vacantes; o bien porque las personas responsables del servicio acordaron, sin saber muy bien en base a qué criterios, que los profesionales trabajaran de modo independiente, como aconteció en la provincia de Granada. A lo que habría que añadir que en ocasiones no resulta preceptiva la intervención de ambos profesionales conjuntamente si el Juzgado decide recabar el auxilio de uno de ellos al centrar su interés exclusivamente en la vertiente psicológica familiar o, en su caso, en la vertiente social.



Por otro lado, los profesionales que conforman los Equipos Psico-sociales ostentan la condición de personal laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, y sus condiciones de trabajo están reguladas por la aplicación del VI Convenio Colectivo del Personal Laboral de la Administración de la Junta de Andalucía, de lo que se infiere que las pautas del régimen de concurso y traslado han de ser las establecidas en esta norma colectiva, incluidos los procedimientos de acceso y de provisión de puestos de trabajo. También el personal se rige por las mismas normas en cuanto a jornada laboral, permisos o régimen retributivo.

Debemos reflejar, igualmente, unas pautas o sesgos de estos profesionales que describimos como de una dilatada y mayoritaria experiencia profesional en el trabajo con menores y, más concretamente, en el escenario judicial especializado de Familia. Efectivamente, el personal nos ha relatado una trayectoria profesional ligada al trabajo con menores desde diferentes recursos públicos, o privados, especializados en este colectivo y, desde luego, una marcada especialización gestada en el trabajo específico que tiene encomendados en estos Equipos.

Ocurre que en la Relación de estos Puestos de Trabajo (RPT) las plazas que se convocan para ser cubiertas por los profesionales de los Equipos no se valora la experiencia ni la especialización en asuntos de familia y menores sino que para su cobertura sólo se exige la titulación “psicólogo/a o trabajador/a social”. La tónica general, como hemos comprobado en esta investigación, es que los profesionales que configuran los Equipos en la actualidad gozan de una dilatada experiencia en su trabajo -algunos de ellos provienen de los iniciales Equipos creados a comienzos de la década de los 80 por el Ministerio de Justicia-. Sin embargo, con la vigente configuración de mecanismos de provisión de plazas donde sólo se exige una titulación específica (psicología o trabajo social), puede ocurrir que éstas se cubran por trabajadores que cumpliendo dicho requisito de formación carezcan, sin embargo, de experiencia y formación en asuntos procesales.

Por estos motivos entendemos necesario que, atendiendo a la finalidad última de la labor que desempeñan estos profesionales, que no es otra que proponer una medida al Juez basada en el interés superior de los hijos

menores de edad en los procesos de ruptura de la pareja, **las plazas que se convoquen para su cobertura por los profesionales de los Equipos Psico-sociales deberían valorar la experiencia o especialización en asuntos de familia y menores como criterio de admisión o, al menos, como mérito para su valoración.**

Por otro lado, a pesar de esta solvencia técnica alcanzada tras la experiencia descrita, **los profesionales no han dejado de demandar formación específica para el mejor desempeño de sus funciones respectivas.** Muestran su preocupación por la falta de iniciativas de este tipo que califican de imprescindibles por varias razones. Señalan el obligado reciclaje de técnicas y contenidos en disciplinas sumamente evolucionadas; la ausencia de cursos o sesiones de mera intercambio de experiencias o métodos; o la oportunidad de contar con espacios de diálogo entre los Equipos. No han faltado críticas al señalar que algunas de estas reuniones sólo se han propiciado en el marco de la anunciada integración en el IMLCF, es decir, prescindiendo de comprender como una necesidad, en sí misma, la organización y puesta a disposición para estos profesionales de la actualización teórica y práctica que sus desempeños exigen, con o sin incorporación al Instituto Forense.

Debemos añadir que los efectos prácticos de la integración en estos IMLCF debería suponer también la inmersión en una cultura de permanente aprendizaje y formación que caracteriza el entorno científico de estos servicios forenses, lo que transformaría esa ausencia de actividad formativa que ha caracterizado a este personal hasta la fecha.

Pero sobre todo, la asignación de periciales penales hacia los Equipos (artículo 13.2 y 3 del Decreto 90/2018, de 15 de mayo), va a exigir una inmediata adaptación de trabajo a un nuevo escenario ante el que el personal de los Equipos se ha posicionado de manera muy crítica debido a la ausencia de experiencia o conocimientos específicos de su previsible intervención en asuntos penales. Preocupa en este ámbito que los nuevos cometidos puedan ir en detrimento de esa especialización en asuntos de menores que ha caracterizado, y debe seguir haciéndolo, el trabajo de los Equipos.

## 6ª) La colegiación de los profesionales de los Equipos: un debate abierto a la espera de respuesta legal.

La Ley de Colegios Profesionales de Andalucía de 2013 estableció la exención del requisito de colegiación para el personal funcionario, estatutario o laboral, al servicio de las Administraciones Públicas, para la realización de las actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas. Consideró el legislador no justificado exigir la colegiación obligatoria al personal al servicio de las Administraciones Públicas con fundamento en que es ésta la que ejerce el control y disciplina de la profesión cuando se trata de personal a su servicio.

A partir de este momento han sido muchos los profesionales de los Equipos Psico-sociales que decidieron presentar sus bajas en los respectivos colegios profesionales de Psicología y Trabajo Social, quedando por tanto fuera del control de la disciplina colegial.

Pero esta Ley andaluza fue recurrida por el Gobierno de la Nación ante el Tribunal Constitucional, reconociendo este último que corresponde al Estado establecer la colegiación obligatoria así como las excepciones que afectan a los empleados públicos a la vista de los concretos intereses generales que puedan verse afectados.

**Habrá que estar, por tanto, a lo que el Estado determine en la futura ley de servicios y colegios profesionales para determinar la obligación o no de los profesionales que prestan servicios para las Administraciones Públicas.** Hasta que ello suceda, la Administración andaluza considera que el personal que forma parte de los Equipos Psico-sociales trabaja para la Administración de forma directa con el objetivo de la consecución de resoluciones judiciales ajustadas a derecho en pro de la tutela judicial efectiva, y sobre la base de este planteamiento, no exige la colegiación obligatoria en el ejercicio concreto de estas funciones.

La cuestión, más allá de un problema competencial o de autotutela profesional, tiene indudable trascendencia para los usuarios del servicio que prestan los mencionados Equipos. Y ello porque, conforme a la actual configuración, la práctica totalidad de las reclamaciones de los ciudadanos

sobre la praxis profesional de los integrantes de los Equipos quedan sin respuesta.

Ciertamente las personas afectadas se encuentran con que la Junta de Andalucía que contrata a dichos profesionales no entra a valorar tales cuestiones por considerarlas propias del ámbito de intervención del respectivo colegio profesional y, paralelamente, el colegio profesional niega su capacidad de supervisión y control porque el concreto profesional no se encuentra inscrito y adherido a la disciplina colegial.

Desconocemos cuándo se procederá a elaborar la norma estatal que venga a clarificar la situación pero, hasta tanto, entendemos que la Administración autonómica andaluza dispone de un amplio margen de actuación para mejorar la defensa de los usuarios en este concreto ámbito.

Es cierto que resulta complicado para el órgano administrativo analizar la intervención profesional sobre la que se presenta la reclamación ya que su tramitación y posible respuesta superaría el ámbito de un posible expediente disciplinario que valoraría posibles incumplimientos o faltas. Muy difícil resulta para la Administración adentrarse en el correcto ejercicio de la profesión, en el examen y supervisión crítica de la praxis empleada, o en la valoración de la deontología que sería exigible conforme a unos mínimos comúnmente aceptados. Pero ello no es óbice para que la Administración garantice que el personal que tiene contratado en los Equipos realiza una prestación de calidad, acorde a criterios profesionales y con escrupuloso respeto de los derechos de la ciudadanía. Y más aún cuando no todas las personas que se relacionan con estos Equipos lo hacen por voluntad propia sino que son derivados por un juzgado que requiere de su intervención para emitir un informe sobre cuestiones que se debaten en el procedimiento.

Así pues, aún cuando hasta el momento no resulta obligatoria la colegiación de estos profesionales, **consideramos que la Administración debería contar con los colegios profesionales de Psicología y Trabajo Social para dar respuesta a estas reclamaciones de la ciudadanía.** Se trataría, hasta que se apruebe la normativa estatal que ordene de forma definitiva

las profesiones sujetas a colegiación obligatoria, de promover acuerdos con los respectivos colegios profesionales para consensuar criterios de actuación exigibles a los profesionales integrantes de los Equipos Psico-sociales, aprobando a tales efectos los correspondientes protocolos de actuación.

### 7ª) Un servicio judicial necesitado de coordinación con otros recursos.

Hemos recogido la petición unánime de establecer canales específicos de comunicación y relación con los Equipos Psico-sociales y sus profesionales.

En numerosas ocasiones **estos contactos entre diferentes recursos no están dotados de la facilidad de comunicación y de una cooperación fluida que son manifiestamente necesarias.** Hablamos, por ejemplo, de los aspectos relacionados con la salud mental. En estos casos, la información, debido a su especial delicadeza, se solicita de manera formalizada desde los responsables de los Equipos a los recursos médicos especializados para conocer determinados condicionantes que intervienen en la evaluación psico-social que debe cumplimentar el Equipo para el juzgado. Determinados comportamientos que dificulten el desempeño de obligaciones paterno-filiales, situaciones inadecuadas para el tratamiento de algún sujeto enfermo, etc., pueden ser datos que deben ser reflejados en el informe que ha de ser evacuado para la resolución del asunto. Y parecidos extremos cabe decir de casos de drogodependencias o de otras adicciones de sujetos implicados que acrediten una afectación a las cuestiones sometidas a las deliberaciones judiciales.

Se repiten en los Equipos Psico-sociales entrevistados, de manera coincidente, las argumentaciones favorables a estos sistemas de coordinación que faciliten el acceso de datos y antecedentes que agilizan la elaboración del relato psico-social de los sujetos afectados. Se nos han relatado muchos casos en los que estos sujetos son objeto de trabajos o intervenciones desde variados recursos asistenciales y cuyas trayectorias deberían disponer de un registro o repositorio que describa esa suma de servicios que se han desplegado previamente con tales sujetos como protagonistas.

La normativa de Servicios Sociales avanza en este enfoque multidisciplinar que permita recoger para cada usuario o sujeto un historial de intervenciones que aporte a cualquier recurso asistencial los antecedentes de trabajo con tales personas. Sin embargo, este modelo está muy lejos de reflejarse en el trabajo cotidiano de estos Equipos. Ni siquiera el criterio de archivo de los informes elaborados tiene como referencia la identidad de los sujetos analizados. Los expedientes se archivan, en su mayoría, en base al asunto judicial del que traen causa. Cuando preguntamos cómo descubrir un informe elaborado sobre una determinada persona —sobre un menor— nos expresan las serias dificultades para acceder a este enfoque según los criterios de archivo.

Esos informes psico-sociales, como antecedentes de carácter judicial, **deberían disponer de accesos más lógicos y facilitadores para el propio sistema judicial y, como apuntamos, para otros posibles recursos que deban trabajar con los sujetos.**

### **8ª) La externalización del servicio pericial: un frecuente uso frente a un escaso control de sus resultados.**

El trabajo de los 21 Equipos Psico-sociales en Andalucía se complementa con el que desarrollan los profesionales externos contratados por la Administración andaluza a través de la fórmula de la contratación pública. Ciertamente los gestores de estos Equipos han sentado la práctica de contratar una serie de servicios de peritaje de apoyo para la Administración de Justicia.

La externalización en el sector público, como fenómeno de traslación de parcelas de la acción pública al ámbito privado, ha sido paulatinamente introducida en éste, adquiriendo, especialmente durante la crisis económica, un destacado protagonismo al utilizarse, aparte de sus clásicos fundamentos de eficiencia (menor coste) y eficacia (mayor calidad), como instrumento de política económica incentivadora.

La normativa sobre contratación pública apunta a la necesidad de que la prestación de servicios se realice normalmente por la propia

Administración con sus propios medios, y sólo cuando carezca de medios suficientes, previa la debida justificación en el expediente, se podrá acudir a la contratación externa. También es unánime la recomendación de que el recurso a la externalización se acuerde exclusivamente en los casos y circunstancias que razonadamente se estime imprescindible y que siempre venga precedida de ese análisis pormenorizado de puesta en valor de la misma en razón a criterios de mejora en eficiencia y eficacia en la prestación del servicio.

**Nuestra investigación nos ha permitido advertir una frecuente presencia de esta externalización en la distintas provincias, aunque no se han ofrecido datos fiables.** Hemos recibido indicadores cifrados en un 34 por 100 del total de los informes emitidos (Sevilla) o algunas magnitudes muy diferentes (Almería, Málaga).

Las razones que justifican acudir a esta técnica en la gestión del servicio de los Equipos Psico-sociales difieren en cada provincia; en unos casos obedece a un criterio de reparto territorial para los juzgados no capitalinos (razones estructurales) y, en otros, a criterios de acumulación (razones coyunturales) cuando se produce un cierto nivel de pendencia o retrasos, en un momento puntual y concreto, eventualidad que se suele producir, aunque con carácter cíclico, a final de cada año. No hemos podido conocer argumentaciones más planificadas para acudir a estas derivaciones externalizadas.

Queda diseñado de este modo un mapa diverso del servicio en el que se asigna el trabajo de los Equipos Psico-sociales para los Juzgados de Familia y, residualmente, los Juzgados de pueblo son atendidos preferentemente mediante el apoyo de los sistemas externalizados contratados por la Administración.

**Cabe cuestionar, por tanto, la viabilidad de acudir a la contratación de profesionales externos para la elaboración de los informes psico-sociales cuando la justificación hay que buscarla en razones estructurales.** Es evidente que, en estos supuestos, lo que se está poniendo de manifiesto es la incapacidad de la Administración para ofrecer el servicio con sus propios medios. Es así que los efectivos de los

Equipos no son suficientes para atender la demanda; una demanda que no obedece a un momento puntual y concreto sino que se viene repitiendo a lo largo de los años. Dicho de otro modo, se acude a profesionales externos porque el número de Equipos es inferior a las necesidades reales del servicio que se ha de prestar.

**La alta frecuencia de recabar la externalización de los informes psico-sociales evidencia una carga de trabajo que no puede ser sistemáticamente atendida por los recursos propios de los Equipos.** El carácter subsidiario o singular de estos servicios externos está superado y se ha incorporado al desempeño ordinario de estas periciales para poder ser atendidas.

Y, a pesar de esta incorporación cotidiana y sistematizada de la externalización, lo más llamativo es que no se han dispuesto mecanismos adecuados de encargo, control y evaluación de estos trabajos externalizados.

Sabemos que las condiciones en las que se desarrolla el servicio de los profesionales contratados para la emisión de los informes se articulan en los pliegos de condiciones del contrato en cuestión. Pero también conocemos que no se está llevando a cabo ninguna medida de control para comprobar que el desempeño de los cometidos asignados se acomoda a las condiciones de los pliegos y, sobre todo, no se realiza por la Administración contratante ninguna actividad evaluadora para comprobar la calidad del servicio que se ofrece a la ciudadanía.

**En atención a una efectiva ausencia de evaluación de los modos externalizados de estos informes, resulta difícil aportar una valoración.** En todo caso, sí se pueden apuntar una idea básica: todo ejercicio de análisis del trabajo de los Equipos necesita cuantificar la aportación que realizan los servicios externos en la realización de estos peritajes e informes. Los exiguos datos, al menos, sí permiten afirmar que el trabajo derivado supone un peso lo suficientemente importante como para tener muy en cuenta la reiterada insuficiencia de medios en estos Equipos para atender la carga total de demanda de estos peritajes.



**El control y la evaluación de la gestión externalizada ha de constituirse, por tanto, en elementos esenciales de la calidad de la prestación.** Ello significa que la Administración andaluza, cuando acuerde previa justificación acudir a la externalización del servicio deberá establecer indicadores y otros elementos que ayuden a un control óptimo de la calidad con que se presta el servicio.

En este contexto, resulta necesario poder conocer con detalle el uso efectivo que se realiza de estos servicios externos para definir las cargas de trabajo y, desde luego, para evaluar los resultados finales de estos informes.

### **9ª) El proceso de integración en los IMLCF: un destino programado cargado de incertidumbre.**

Abordar un estudio sobre la ubicación organizativa de los Equipos Psico-sociales, como técnicos de apoyo de la Administración de Justicia, nos va a aproximar a los recursos forenses, organizados en torno a los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF). De hecho, la evolución de estos IMLCF coincide en un proceso integrador de las diferentes disciplinas médicas con otras disciplinas estrechamente relacionadas con las funciones que asumen estos Institutos. Unas disciplinas, como la Psicología y el Trabajo Social, que complementan el ámbito clásico de la Medicina Legal gracias a la aportación de un concepto más amplio e integrador bajo la cobertura de la "Ciencia Forense".

Así pues, **las propuestas realizadas en distintas instancias gubernativas de abordar la integración orgánica de los Equipos Psico-sociales en los IMLCF resulta motivada en el ámbito propio de la alta dirección y definición organizativa de estos servicios** a cargo de sus respectivos responsables.

La Comunidad Autónoma de Andalucía, en el seno de las atribuciones que tiene asignadas la Consejería de Justicia e Interior, resolvió incoar el expediente de modificación del Decreto por el que se reforma el reglamento de organización y funcionamiento de los IMLCF, aprobado por Decreto 62/2012, de 20 de marzo.

El rango normativo elegido, como Decreto, y el amplio proceso desplegado para su elaboración y participación, han sido elementos positivos a la hora de acometer esta tarea.

Son objetivos regulatorios del proyecto de Decreto, según declara el propio expediente, disponer las medidas que afectan al cumplimiento de varias disposiciones legales: la reforma del nuevo sistema de valoración de daños y perjuicios causados a las personas por accidente de tráfico; la integración de las Unidades de Valoración Integral de Violencia de Género (UIVG); una regulación de los servicios de guardia del personal médico forense; y la supresión del Consejo Andaluz de Medicina Legal y Forense para evitar duplicidades.

Es en relación con las estructuras y especialidades de los IMLCF cuando se expresa que en el seno de estos Institutos existirá el Equipo Psicosocial y la Unidad de Valoración Integral de la Violencia de Género (UIVG). Del mismo modo, entre las funciones genéricas de los IMLCF se incluye en el artículo 2.2, dentro del auxilio a Juzgados, Tribunales, Fiscalías y Oficinas de Registro Civil, «la práctica de pruebas periciales... específicas de la psicología y el trabajo social en el ámbito forense».

No insistimos en el relato descriptivo de estas reforma integradora; basta recordar que el artículo 13 del Decreto señala que los Equipos podrán ser requeridos «para la emisión del informe psicológico o social en los procedimientos civiles y penales que se sustancien».

Debemos añadir, tan sólo desde un punto de vista valorativo, varias cuestiones. En primer lugar, se define un evidente campo de trabajo ampliado al especificarse la intervención de los Equipos —no existe confusión alguna— en procedimientos penales. Este cambio implica un escenario competencial distinto que se aparta de la especialidad atribuida a estos profesionales en materia de litigios civiles y, aún más específico, del derecho de familia. No tenemos duda alguna de la capacidad profesional y competencial de los técnicos que integran estos Equipos para emprender un escenario ampliado de su ámbito de actuación. Pero ello implica un evidente cambio en la naturaleza de los asuntos acometidos hasta la fecha que les ha permitido forjar una

alta cualificación y especialización en asuntos de familia y menores que ahora, en mayor o menor medida, se altera.

Una segunda cuestión que ratificamos es la vocación de incorporar a las sedes de los IMLCF al personal de los Equipos Psico-sociales. La medida del traslado pudo ser comprobada en su aplicación práctica en el caso de Granada y de Córdoba —sin que apreciáramos especiales incidencias— y entendemos que se aproxima un periodo de aplicación paulatina de este nuevo criterio residencial para estos Equipos.

Tan sólo **apuntamos la necesidad de planificar bien estas mudanzas para adecuar unas instalaciones a la presencia singular de menores que serán convocados a las sesiones de trabajo de estos técnicos.** Y añadimos la oportuna evaluación de esta medida de cambios en las sedes en los casos de aquellos Equipos que tienen sus dependencias en las sedes judiciales y que han evidenciado unas peculiaridades en el funcionamiento y las dinámicas de relación con sus Juzgados de referencia. Una proximidad e inmediatez que han sido valoradas por el entorno judicial como una circunstancia que contribuye de manera significativa a la interacción de los Equipos con el Juzgado que recibe su apoyo técnico.

Dejamos apuntada una reflexión final sobre este modelo de integración, a la vista de lo reflejado a lo largo de su expediente para la modificación del Decreto. Los objetivos de este proyecto normativo son evidentes y, entre éstos, la cuestión de la integración de los Equipos Psico-sociales en los IMLCF no ha sido ni principal, ni tampoco ha merecido una singularidad argumental. Es más; a lo largo de este expediente no se relata ninguna magnitud o reseña propia de los desempeños de los Equipos sobre la que se construya unas motivaciones singulares expresadas en torno a la descripción, análisis, y evaluación de los servicios prestados por parte de estos Equipos.

Dicho de otra forma; el Decreto, y sus trámites, formaliza la integración en los IMLCF como una medida decidida en el ámbito de la potestad auto-organizativa de las autoridades responsables; pero no ofrece evidencias de ser el resultado de un proceso previo de análisis y evaluación sobre los Equipos Psico-sociales. **Con integración o sin ella, el propio funcionamiento de estos Equipos sigue por definir y ordenar.**

## 10ª) Mejorando el acceso al servicio por los usuarios, especial por menores de edad.

La metodología que despliegan estas personas integrantes de los Equipos Psico-sociales está basada en dos fuentes de información recurrentes. De un lado, la exploración de los sujetos afectados mediante contactos directos realizados en el curso de entrevistas específicas; y, de otro lado, el acceso de otras fuentes de información que permitan conocer los entornos de estas personas y los aspectos psico-sociales que resulten operativos para ilustrar técnicamente la mejor decisión judicial.

Para abordar estas entrevistas, los servicios que integran los Equipos Psico-sociales disponen los plazos o calendarios para preparar las citaciones previas que comunican a los sujetos implicados la voluntad de los Equipos de celebrar estos encuentros.

Las pautas de funcionamiento, en la mayoría de los casos, señalan que cada Equipo determina unas fechas de citación para convocar a las personas afectadas. La fijación de las fechas y las identidades convocadas se comunican a los juzgados de referencia para que sea desde el ámbito judicial desde cuya autoridad se produzca la citación.

El juzgado asume esa citación y se encarga de notificar a las partes la fecha, lugar y personas para acudir ante los técnicos del Equipo encargado del asunto. Desde luego es una intervención enmarcada en las actuaciones judiciales que se generan en el procedimiento y resulta perfectamente acorde que sea la administración judicial la instancia que dirija estas citaciones. Sí apuntamos algunas observaciones que proponen mejorar la comunicación entre el órgano judicial y los Equipos de todas las incidencias que se pueden producir en el curso de estas citaciones, como la falta de acreditación de las notificaciones practicadas, errores en estos envíos, incomparecencias, etc.

En muchos casos, los Equipos no conocen con antelación la correcta notificación de las citaciones para poder confirmar sus agendas de trabajo reservadas para realizar las entrevistas previstas. Sólo cuando se produce una ausencia inexplicada y se comunica por el Equipo al juzgado la incomparecencia, se advierte de algún error en las citaciones. Ello

genera una pérdida de la jornada asignada a la entrevista fallida, además de exigir nuevas fechas y gestiones que lastran los plazos.

**Reglar esa comunicación y coordinación entre Equipo y juzgado — también en este aspecto— son prácticas que, sin especiales esfuerzos mejoran la ordenación de los trabajos y sus calendarios.**

Siguiendo con el relato cronológico que ordena estas intervenciones, nos detenemos en comentar el acceso de las personas citadas a las dependencias. Estas comparecencias se dirigen para que los menores y sus acompañantes se personen en las dependencias donde se ubican los Equipos, que ya hemos visto que están en las sedes administrativas de los Servicios de Justicia o en las propias sedes judiciales.

Las citaciones suelen indicar con detalle el lugar, planta o acceso al que deben acudir las personas convocadas por los Equipos. También hemos comprobado que en los directorios se suelen incluir estos servicios bajo reseñas de “Equipo Psicosocial”, “Gabinete Psicosocial”, o “Equipos de Familia”, señalando la planta o dependencia en el edificio.

Añadimos la singularidad de la reciente decisión de integrar los Equipos en los IMLCF. La aplicación práctica inicial ha sido en los servicios granadinos, trasladados a la sede del IMLCF en el Parque Tecnológico de la Salud. Su llegada, por ejemplo, en relación con los menores citados, ha propiciado la reconversión de un salón de actos en sala de espera especial a la que han incorporado algunos juguetes y la instalación de un aparato de televisión, tras comprobar que los más pequeños buscaban la estancia de la Guardia Civil donde contaban con un televisor. Los procesos de integración anunciados en los demás Equipos aconsejarán un estudio de estas instalaciones en un futuro inmediato.

También existen diferentes pautas que explican el orden de convocatoria a las entrevistas. Partimos de que no existe un procedimiento reglado que previamente estipule estas preferencias de citaciones. Los Equipos, y sus profesionales, abordan el orden de citación conforme consideran oportuno y donde se deben conjugar las preferencias propias con las necesidades o condicionantes de las personas a las que se pretende

citar. Motivos laborales, domicilios de los afectados, número de personas del entorno familiar, etc., son factores todos tenidos en cuenta por los profesionales para cursar las citaciones y fijar su orden. También añadimos un condicionante económico que se nos ha trasladado en casos de personas citadas a las que el desplazamiento a la sede del Equipo le supone un gasto significativo para sus disponibilidades dinerarias.

Un criterio muy repetido ha sido comenzar con las entrevistas del cónyuge custodio, es decir, quien convive con los menores o con los miembros de la familia más extensa que realizan una convivencia más estrecha con los menores. Se pretende así delimitar, de forma actual, el ámbito familiar de atención al menor. Posteriormente se convoca al otro progenitor y se busca la oportunidad de comprobar también como interactúa con los menores.

En esta sucesión de entrevistas, nos explican que deben valorar la mutua presencia de ambos progenitores que no resulta propicia, cuando no, abiertamente inadecuada. Nos han relatado algún caso en los que existía en vigor una orden de alejamiento que no pudo ser advertida por los profesionales que gestionan estas citaciones.

### **11ª) Las bondades de la mediación familiar y su beneficio en interés de los menores.**

**La mediación familiar es una técnica que permite afrontar el conflicto de la pareja de forma plena y adaptativa a su complejidad.** Es una técnica que trata de devolver a las partes el protagonismo y la responsabilidad en el proceso de tomar decisiones como padres siendo un método de gestión adaptativo a la situación concreta familiar.

Las ventajas de la mediación respecto del procedimiento contencioso son incuestionables, su tramitación es más breve, más económica, menos traumática para las partes implicadas en el conflicto, especialmente para los hijos; es personalizada y se adapta mejor a las características de cada conflicto. Desde otra perspectiva, la mediación puede servir para detectar problemas y situaciones de riesgo en la familia, que no suelen aflorar en la tramitación judicial del conflicto.

Y los mismos vínculos que fortalecen las relaciones familiares, cuando llega el conflicto, resultan igualmente resistentes, fuertes y difícil de gestionar. Lograr el pacto o crear un escenario colaborativo de forma autónoma, tras las rupturas de pareja resulta un difícil reto. Máxime cuando no se trata sólo de adoptar medidas útiles y permeables al discurrir de la vida, sino de favorecer una relación parental de futuro funcional para los progenitores y en aras a salvaguardar el bienestar de los menores.

El interés del menor es un criterio de actuación para tomar decisiones y conciliar intereses en la mediación, que no afecta a la neutralidad del proceso. La mediación familiar en los casos de ruptura de la pareja persigue fomentar el ejercicio conjunto de las responsabilidades parentales y la necesidad de que los hijos “conserven” a ambos “padres” después de la separación. Promueve los principios de compromiso y de corresponsabilidad de padres respecto a los intereses de los hijos.

Las bondades de la técnica mediadora son reconocidas por la mayoría de los profesionales de los Equipos entrevistados. Es más, no dudan en confirmar que el uso a tiempo y de una manera eficiente de la mediación evitaría en muchos casos el litigio y la confrontación judicial. Siendo ello así, el problema radicaría en que esta técnica de resolución de conflictos no se encuentra suficientemente operativa de la misma manera que tampoco se le ha otorgado la importancia y difusión suficiente para un general conocimiento de la ciudadanía. El trasfondo de muchos de los casos que llegan a los Equipos es exclusivamente de índole económica, que tiene su fundamento en una disconformidad con la cuantía de las pensiones por alimentos a los hijos, o en otras cuestiones que no han adquirido la suficiente entidad como para ser resueltas en sede judicial.

En este escenario, **los Equipos Psico-sociales, como recurso al servicio del juzgado y no de atención temprana y preventiva para la familia, deberían estar formados en las técnicas de mediación familiar.** No se trata de que estos profesionales desarrollen actividades mediadoras, no es ese su cometido, de lo que se trataría es de dotarlos de herramientas que les permitieran, por un lado, intervenir con la familia con una actitud mediadora y poder facilitar la comunicación y el diálogo y bajar el nivel de tensión existente; y, por otro, propiciar la derivación hacia vías de

abordaje en torno a la mediación en los litigios, y todo ello en beneficio de los menores afectados que deben ser la prioridad en la protección de sus intereses y necesidades afectivas.

## **12ª) La figura del coordinador parental: una interesante experiencia para los nuevos retos.**

El relato del trabajo de estos Equipos, y la experiencia expresada por todo su personal, nos ha destacado la enorme variabilidad de las circunstancias que operan en torno al conflicto familiar planteado. Es evidente que alrededor de la vida cotidiana de los menores implicados en el litigio se superponen condicionantes de muy diversa índole y que, por su propia naturaleza, son susceptibles de cambios y alteraciones.

Las vicisitudes en el empleo de sus progenitores, un posible traslado de domicilio, la indisposición de la abuela cuidadora, una nueva relación iniciada por alguno de sus padres, etc., son aspectos que dibujan una situación capaz de transformar la vida y las necesidades de estos menores.

Todo se complica si las condiciones de vida de estos menores han sido fijadas en un dilatado proceso judicial, que tras arduas gestiones y trámites, ha dispuesto unas medidas que, de manera súbita, cambian de escenario y podrían generar nuevas discrepancias y litigios. Otra vez, sin capacidad de solución en el seno familiar, vuelve el litigio al escenario judicial para su estudio y nueva resolución. Son conflictos que parecen entrar en un bucle donde el principal obstáculo no es la entidad de la disputa, sino los protagonistas que la provocan y propician.

**En este contexto de conflictividad endémica y en la búsqueda de escenarios de solución alternativa, ha surgido el concepto de la “coordinación de parentalidad”, denominado COPAR.**

Según la Association of Families and Conciliation Courts la coordinación de parentalidad es «un proceso alternativo de resolución de disputas centrado en los menores en virtud del cual profesionales de la salud mental o del ámbito jurídico con formación y experiencia en mediación, asisten a progenitores en situación de alta conflictividad a implementar



su plan de parentalidad, ayudándoles a resolver oportunamente sus disputas, ofreciéndoles psicoeducación con respecto a las necesidades de sus hijos/as y –previo consentimiento de las partes y/o del juzgado– tomando decisiones en base a los términos y condiciones establecidos por la resolución judicial, o por el acuerdo de designación del coordinador de parentalidad».

El origen lo encontramos en Estados Unidos y Canadá y su incorporación al ordenamiento español se ha producido a través de Cataluña (art. 12.2 de la Ley 14/2010, de 17 de mayo, de los derechos y oportunidades en la infancia y la adolescencia, sobre respeto y apoyo a las responsabilidades parentales y el art. 233.13 del Código Civil Catalán). En Valencia se ha intentado abordar un marco regulatorio propio, declarado inconstitucional por el Alto Tribunal (recurso de inconstitucionalidad 3859/2011).

La exposición de motivos de la Ley 25/2010, de 29 de julio, del libro segundo del Código Civil de Cataluña, relativo a la persona y la familia explica: «En cuanto a la responsabilidad de los progenitores sobre los hijos en ocasión de la separación o el divorcio, es preciso remarcar dos novedades. La primera es que toda propuesta de los progenitores sobre esta materia debe incorporarse al proceso judicial en forma de plan de parentalidad, que es un instrumento para concretar la forma en que ambos progenitores piensan ejercer las responsabilidades parentales, en el que se detallan los compromisos que asumen respecto a la guarda, el cuidado y la educación de los hijos. Sin imponer una modalidad concreta de organización, alienta a los progenitores, tanto si el proceso es de mutuo acuerdo como si es contencioso, a organizar por sí mismos y responsablemente el cuidado de los hijos en ocasión de la ruptura, de modo que deben anticipar los criterios de resolución de los problemas más importantes que les afecten. En esta línea, se facilita la colaboración entre los abogados de cada una de las partes y con psicólogos, psiquiatras, educadores y trabajadores sociales independientes, para que realicen una intervención focalizada en los aspectos relacionados con la ruptura antes de presentar la demanda. Quiere favorecerse así la concreción de los acuerdos, la transparencia para ambas partes y el cumplimiento de los compromisos conseguidos».

Se trata de una legislación basada en la promoción de actuaciones que anticipen y eviten los conflictos y habilitando la presencia de actores que, de manera colaboradora con los Juzgados, sean capaces de intervenir de manera efectiva para evitar el conflicto o, en su caso, velar con la aplicación efectivas de las resoluciones dictadas para su superación.

En suma, observamos que se trata de una intervención que pretende coadyuvar en el abordaje de los conflictos familiares siendo un elemento de colaboración de los Juzgados para la aplicación práctica de las medidas acordadas e, incluso, un elemento de facilitación de la adaptación de estas medidas en el tiempo y minorando los posibles nuevos conflictos que surjan. El COPAR se situaría en un espacio temporal más próximo al seguimiento de las familias y a la aplicación de las resoluciones adoptadas, a la vez que un factor que procura un aprendizaje de padres e hijos en el ámbito de las relaciones paterno-filiales.

Es, por tanto, **un elemento colaborador del Juzgado, designado por éste y, aunque aplique técnicas de naturaleza mediadora, también puede superar la voluntariedad de las partes para intervenir, gracias a la autoridad judicial que lo designa, para disponer de las medidas que, conforme a las condiciones de esa autorización, permita la mejor aplicación de las disposiciones acordadas por el tribunal.**

Estos perfiles de la coordinación de parentalidad se situarían en torno a los artículos 241 y siguientes de la Ley de Enjuiciamiento Civil en cuanto a los conceptos susceptibles de integrar las costas judiciales y las reglas de su abono.

Según las informaciones obtenidas, estos desempeños están siendo asumidos por profesionales de la abogacía, psicología o técnicos en mediación y resolución de conflictos, contando con formación especializada en el derecho de familia y en su aplicación procesal. Las duraciones que se aplican para los programas de parentalidad ocupan desde los 6 a 18 meses.

Las aplicaciones prácticas que se vienen produciendo, nacidas del seno de la judicatura, están siendo valoradas de manera muy positiva

alcanzando indicadores de cumplimiento del 90% del régimen de visitas, incrementando en más del 30% de estos resultados exitosos.

### **13ª) El papel de otros operadores jurídicos: aunar los intereses profesionales con el interés general del servicio.**

En torno a la actividad de los Equipos Psico-sociales convergen distintos colectivos o grupos profesionales que despliegan sus desempeños en el ámbito de sus respectivos campos de intervención.

En un escenario previo, los Equipos constituyen un recurso de apoyo técnico destinado a la acción judicial. Dicho de otra forma, el Juzgado pide un informe y el Equipo lo elabora. Esta relación dibuja una posición de intereses diferente respecto de la instancia que genera la demanda de un servicio y el recurso que asume la obligación de prestarlo.

Y así, la posición que hemos recogido desde la Magistratura, o a cargo de las Fiscalías, ha ido dirigida, básicamente, a dos cuestiones que convergen de manera coherente con sus funciones en el Sistema Judicial. Una es la necesidad de contar con una capacidad de respuesta ágil y adaptada a los plazos de tramitación del asunto judicial. Se nos ha llegado a concretar que todo informe que exceda de los dos o tres meses puede decaer en su actualidad respecto de cuestiones tan cambiantes como son los contenidos Psico-sociales sobre lo que versan estos estudios.

La segunda aportación que se nos hace es sobre los propios contenidos de estos informes, solicitando, aunque no de manera unánime, unas valoraciones finales conclusivas y clarificadoras; es decir, se solicitan medidas concisas y expresas para ser evaluadas a la hora de proceder a la resolución del asunto. Debemos apuntar que hemos oído también posiciones que requieren informes menos deterministas que ilustren la toma en consideración última del caso, que corresponde al titular del Juzgado.

En esta relación bilateral, del Juzgado y los Equipos, sus técnicos ofrecen sus criterios recíprocos. De un lado, solicitan la conveniencia de contar con peticiones bien motivadas y descritas del alcance y contenido del informe

que se requiera. Relatan que las peticiones que se dirigen a los Equipos vienen expresadas con fórmulas repetitivas y poco precisas que no describen los aspectos clave que deben ser apoyados desde la aportación técnica del personal de los Equipos. Añaden la frecuente ausencia de la documentación judicial necesaria para estudiar el caso que no acompaña al requerimiento para realizar el informe.

Otra cuestión que surge en las relaciones Equipos-Juzgados es el carácter no preceptivo de estos informes y cuya solicitud debe reunir una motivación bien argumentada, ya que, explican, estos informes parecen haber adquirido el carácter de preceptivos o inexcusables. Tal es así que se achaca a una proliferación de peticiones poco argumentadas la causa principal de situaciones de pendencia o retrasos en los trabajos de los Equipos.

Sin embargo, debemos apuntar que este juego de relaciones Juzgado-Equipo presenta otros matices cuando su personal técnico realiza las funciones en las mismas sedes judiciales e incluso inserto en las mismas dependencias del Juzgado, lo que converge en posiciones que reducen notablemente estas aparentes disfunciones de relación. Se llega a hablar de “personal adscrito” y su estrecha presencia desencadena una incorporación al órgano judicial. Así se solicita desde los Juzgados que estos técnicos deben estar presentes en el momento de la vista que acuerda la práctica de la pericia para precisar su alcance y reforzar su autoridad ante las partes; restringir sus cargas de trabajo sobre la cuidada motivación de la práctica de esta prueba; o no asignar el trabajo al Equipo en los casos de que no se haya concedido la asistencia jurídica gratuita. Insistimos que la ínter-relación de los Juzgados y los Equipos que comparten dependencias se evidencia en las prácticas y resultados de estos técnicos y en la concepción de su trabajo.

Aunque resulte un tanto peculiar, los responsables orgánicos de estos Equipos, situados en las jefaturas de los Servicios de Justicia, no han ofrecido una especial actividad en este marco de relaciones. Más bien han asumido esa responsabilidad centrados en las relaciones de naturaleza laboral con el personal, sin especiales intervenciones en la funcionalidad ordinaria de los Equipos, como ya hemos comentado en el apartado de la

descripción del servicio. Su principal posición se ha plasmado en requerir las coberturas de determinadas plazas vacantes o bien en solicitar la creación de nuevos Equipos, cuyo resultado, en el actual marco de restricción de gasto de personal, ha sido poco exitoso.

**Especialmente implicado en estas actividades aparece el colectivo de la abogacía.** Su responsabilidad profesional en la asistencia legal de las partes en litigio les hace interesarse por el desarrollo del proceso, en cuyos trámites puede ocupar un momento especial y dilatado el trabajo de los Equipos. Decimos especial porque comparten la importancia y el peso que el informe puede alcanzar en la resolución judicial que se adopte; y dilatado porque, como hemos visto, los tiempos empleados para la intervención del Equipo pueden ser dirimentes en los intereses de las partes a las que asisten. Efectivamente —lamentablemente, nos atrevemos a decir— los plazos que se acumulan para elaborar el informe se han situado en tales rangos de retraso que la petición del informe psico-social se emplea como una herramienta dilatoria que se suman a los tiempos ya excedidos del trámite judicial principal.

Por ello, **la posición de la abogacía coincide en una definición más precisa y garantista de las pautas de intervención de los Equipos.** De hecho, la aportación colegial que hemos incorporado propone que se avance en la definición de los métodos y criterios de los Equipos. Por ejemplo, la posibilidad de pedir una segunda evaluación en caso de discrepancia cuando se trate de medidas específicas para menores; la publicitación de los criterios o pautas consolidadas de los Equipos para fijar sus posiciones; la necesaria comparecencia en las vistas de los técnicos para garantizar la práctica completa y oral de la prueba y la exposición pública del informe; o evitar que el informe se emita después de la vista del juicio ya que podría generar indefensión a las partes y a los letrados.

También hemos relatado los Intereses colegiales que rodean la actividad de los Equipos, que se han manifestado ante los responsables directivos de estos equipos en la Consejería, aunque también han indicado alguna discrepancia ínter-profesional. **Hemos conocido posiciones muy críticas de los Colegios Profesionales de Psicología argumentando**

**una rotunda oposición a los proyectos de integración en el IMLCF o sobre desempeños específicos en el seno de estos Equipos.** También los Colegios de Trabajo Social han expresado las posiciones acordes a la entidad y singularidad de sus aportaciones en los trabajos técnicos de estos Equipos.

Sin embargo, no dejamos de manifestar nuestra sorpresa a la hora de comprobar la pobre participación en el proceso de elaboración del Decreto 90/2018. El expediente alude a que fueron invitados a manifestar sus criterios el Consejo Andaluz de Colegio de Trabajadores Sociales, la Asociación de Médicos Forenses de Andalucía y la Asociación Nacional, así como los Colegios Oficiales de Psicólogos de Andalucía Occidental y el de Andalucía Oriental. Pues bien, sólo este último contestó a la invitación.

Resulta peculiar que en esta oleada de opiniones críticas, o extremadamente contrarias a los procesos de integración en el IMLCF del personal psicólogo o de trabajo social, sólo se emita una contestación.

**Personal de Psicología y de Trabajo Social coinciden en expresar las peculiaridades de sus respectivas profesiones y disciplinas en relación con la otra.** No cabe duda de que la propia entidad científica de ambas disciplinas permite una clarificación del ámbito de trabajo cada categoría, más allá de actividades peculiares de una cierta confusión que se han detectado por disfunciones en la organización de algún Equipo. Casos en donde un tipo de tarea se ha asumido por profesionales inadecuados que comparecían en el ejercicio de asuntos de trabajo social o de la psicología sin ostentar la cualidad específica requerida. Además del manifiesto error organizativo, implica una gratuita amenaza para la solvencia y validez del informe que se eleva al Juzgado.

Apuntamos otra situación que se ha expresado en relación con estos profesionales y es una **cierta indefinición sobre el reconocimiento formal de sus especialidades.** Por un lado se reivindica la singularidad de estos desempeños de “psicología forense familiar” o del “trabajo social forense” cuando se pide que en la codificación de las relaciones

de Puestos de Trabajo (RPT) se especifiquen las plazas adscritas a los Equipos Psico-sociales. De inmediato se alude a la trayectoria histórica de estos equipos, las pruebas de acceso específicas a las que concurrió una gran parte de este personal, la singularidad del escenario del derecho de familia a diferencia del ámbito penal, etc. En cambio, cuando se explican las necesidades de movilidad profesional, o de un recorrido curricular en estas profesiones, se prefiere las opciones más generalistas de los puestos que faciliten otros destinos definidos con unas categorías menos definidas o especializadas.

En este particular asunto, y sin perjuicio de las posiciones directivas, resultaría importante una clarificación de posturas dentro de los colectivos profesionales.

Recapitulando es esta cuestión, debemos concluir que **las relaciones que fluyen en torno al trabajo de los Equipos Psico-sociales son la lógica expresión de sus respectivos y particulares intereses, pero si buscamos un denominador común podríamos apuntar a la necesidad —de nuevo insistimos en ello— de realizar una amplia tarea descriptiva de estas actividades y fijar sus condiciones y términos precisos en los desempeños.**

En esta labor clarificadora se podrá incluir muchas de las propuestas lógicas, argumentadas y factibles que se han expresado desde estos variados puntos de vista y que redundarán, sin duda, en la mejora del servicio y sus usuarios. Máxime si volvemos a recordar la preeminencia del respeto al interés superior del menor.

**14ª) La inclusión del servicio en el contenido de la Asistencia Jurídica Gratuita: terminar con la disparidad de criterios y la inequidad de su aplicación.**

La realización de estos informes psico-sociales tiene un reflejo en el impacto económico del procedimiento. El régimen de costas judiciales que el asunto genera tiene previsto la cuantificación de los peritajes que se han realizado entre cuyas modalidades está el “informe psico-social” que se hubiera practicado.

La Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, en su artículo 6.6 incluye entre los conceptos incluidos en sus beneficios este tipo de peritaje, siempre y cuando la parte beneficiaria haya merecido tal reconocimiento. En concreto se incluye:

«6. Asistencia pericial gratuita en el proceso a cargo del personal técnico adscrito a los órganos jurisdiccionales, o, en su defecto, a cargo de funcionarios, organismos o servicios técnicos dependientes de las Administraciones públicas.

Excepcionalmente y cuando por inexistencia de técnicos en la materia de que se trate, no fuere posible la asistencia pericial de peritos dependientes de los órganos jurisdiccionales o de las Administraciones públicas, ésta se llevará a cabo, si el Juez o el Tribunal lo estima pertinente, en resolución motivada, a cargo de peritos designados de acuerdo a lo que se establece en las leyes procesales, entre los técnicos privados que correspondan.

El Juez o Tribunal podrá acordar en resolución motivada que la asistencia pericial especializada gratuita se lleve a cabo por profesionales técnicos privados cuando deba prestarse a menores y personas con discapacidad psíquica que sean víctimas de abuso o maltrato, atendidas las circunstancias del caso y el interés superior del menor o de la persona con discapacidad, pudiendo prestarse de forma inmediata».

Así pues, la elaboración del “informe psico-social” que ha sido acordado por el Juzgado será subsumidas dentro de la asistencia jurídica gratuita (AJG) concedida.

Pues bien, hemos comprobado casos de litigantes que no tenían reconocida la AJG y que no se les asignaba entre las costas la liquidación de esta prueba pericial. El motivo alegado era que la práctica de dicha pericia se había acordado por decisión judicial, lo que, entendían, era motivo per se para eximir de su liquidación a ese litigante.



Esta práctica o criterio en los sistemas de cálculo y liquidación de costas no parece correcta. De hecho, la solicitud de estos peritajes queda a la iniciativa de las partes y, caso de que sea admitida su práctica por el Juzgado, se deberá proceder conforme a las reglas comunes de la Ley de Enjuiciamiento Civil para la designación de peritos. Antes al contrario; será en el caso del beneficio reconocido de AJG cuando se asigne a los recursos propios de la Administración judicial dicha pericia asignándola a los Equipos Psico-sociales.

Efectivamente, en otros Equipos, al tratar la cuestión, entendían que si no estaba reconocida la AJG el coste del informe psico-social elaborado por el Equipo debía incluirse entre los conceptos liquidables para las costas del proceso o, sencillamente, que la realización de estos peritajes fuera aportada por la parte solicitante. Se argumentaba que existían litigantes con una capacidad adquisitiva solvente que no merecían ser eximidos de estos conceptos soportados, por tanto, por el erario público.

En medio de esta discrepancia, nos encontramos que el Pliego de Cláusulas Técnicas (PCT) para la contratación del “Servicio en materia de peritaciones judiciales en el ámbito de los órganos judiciales de Málaga y provincia” explícita en su Objeto que:

“Se encuentran incluidas en el objeto del contrato las peritaciones derivada de aquellos procedimientos judiciales en los que alguna o todas las partes intervinientes gocen del beneficio de asistencia jurídica gratuita, con independencia de la especialidad a que se refiera”. Y correlativamente ratifica: “Quedan excluidas de esta contratación las peritaciones solicitadas a instancia de parte cuando con arreglo a la normativa aplicable, sea la parte obligada al pago, y no tenga reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita”.

Así las cosas, **nos encontramos con un criterio totalmente dispar sobre el acceso al servicio en función de la provincia donde se desarrolle el mismo, dando lugar a situaciones de inequidad dentro del propio territorio andaluz.** Es por ello que resulta muy necesario una

clarificación de los alcances de la asistencia jurídica gratuita y del régimen de intervención de estos Equipos.

### 3. PRINCIPALES RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS CONTENIDAS EN EL INFORME

Tras las conclusiones deducidas del Informe, la Defensoría ha formulado una serie de Recomendaciones y Sugerencias con el propósito de impulsar iniciativas, programas o actuaciones de los principales protagonistas que intervienen en estos servicios judiciales; y de contribuir a mejorar el abordaje de estos conflictos familiares para evitar todos los impactos que dañan a las personas menores y sus intereses.

A continuación detallamos las mencionadas resoluciones:

#### A) Sobre un marco regulador básico de los Equipos Psico-sociales:

1. Que por la Consejería de Justicia e Interior se promuevan las iniciativas que sean necesarias para abordar unas pautas destinadas a definir el régimen de los Equipos Psico-sociales, sus funciones, garantías de las personas que acuden ante sus intervenciones y requisitos básicos de sus profesionales.
2. Que, en el marco de las competencias organizativas y funcionales de la Administración, se proceda por la Consejería de Justicia e Interior a la aprobación de una Carta de Servicios específica de los Equipos Psico-sociales para la información de las actividades que tienen encomendadas, sobre los derechos que asisten a los usuarios y sobre los compromisos de calidad en su prestación.

#### B) Sobre la preeminencia del interés superior del menor en los Equipos Psico-sociales:

3. Que se proceda a adoptar las medidas necesarias para garantizar que el interés superior del menor se configure como eje central de las intervenciones de estos servicios, así como en las disposiciones organizativas sobre los Equipos Psico-sociales.

4. Que la actividad técnica desplegada por los Equipos Psico-sociales responda a conceptos de organización de medios y pautas de trabajos multidisciplinares (psicología y trabajo social) como garantía de integralidad para la atención de las necesidades de los menores que acceden al servicio.
5. Que, en orden a hacer posible el ejercicio del derecho del menor a ser oído e informado, y a que su opinión sea tomada en consideración, por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF), se dicten unas pautas mínimas y común a todos los Equipos Psico-sociales, las cuales deberán ser lo suficientemente flexibles para respetar las decisiones técnicas de los profesionales y para adaptarse a las circunstancias de cada menor.
6. Que por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF), conforme a las previsiones contenidas en la Observación General Nº 12 del Comité de los Derechos del Niño, se adopten las medidas necesarias para asegurar que en los espacios donde los Equipos Psico-sociales desarrollen sus cometidos y participen menores de edad sean entornos amigables y adaptados.

### **C) Sobre una nueva ordenación de los Equipos Psico-sociales:**

7. Que por la Consejería de Justicia e Interior se elabore un Plan de reorganización del servicio, adaptando estos recursos en aquellas demarcaciones geográficas en que se aprecie un déficit consolidado. Este Plan deberá tener en consideración, entre otros factores, el histórico de las demandas de servicio de los Equipos Psico-sociales en las distintas provincias andaluzas, la pendencia en la emisión de los informes, la carga de trabajo desempeñada por las empresas externas contratadas, así como las previsiones de creación o distribución de órganos judiciales especializados en Familia.
8. Que con la mayor celeridad se proceda a proveer las plazas de los profesionales de psicología y trabajo social que se encuentran sin cubrir.

## **D) Sobre la composición, especialización y formación del personal de los Equipos Psico-sociales:**

9. Que por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) se realicen las actuaciones necesarias para garantizar la dotación mixta de profesionales de la Psicología y el Trabajo Social en el diseño de los Equipos Psico-sociales.
10. Que en las plazas que se convoquen para la cobertura de los profesionales de la psicología o del trabajo social que conforman los Equipos Psico-sociales, se valore la experiencia y especialización en asuntos de menores y familia como requisito de admisión en el proceso selectivo o, al menos, como mérito para su valoración.
11. Que desde la Administración con competencia en la materia se incluya en la programación periódica de las actividades formativas para el personal público, las necesidades específicas y concretas de todo el personal de los Equipos Psico-sociales.

## **E) Sobre los procesos de intervención y actuación de los Equipos Psico-sociales:**

12. Que por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) se elabore, aprovechando las técnicas de gestión de calidad, un proceso que desarrolle los términos de la Carta de Servicios y que sirva de guía para el conjunto de actividades de los Equipos Psico-sociales y su personal.
13. Que el proceso anteriormente citado describa todas esas intervenciones, incluyendo los modelos de solicitud del juzgado, documentación necesaria de los autos, ordenación de las actividades previstas, disposición de citaciones, realización de entrevistas, aportación de datos complementarios, valoración del caso, definición de conclusiones, redacción final del informe, entrega al juzgado, comparecencias judiciales y registro de la resolución judicial emitida.

14. Que los datos, registros e indicadores establecidos en el proceso alimenten la información imprescindible sobre el nivel de gestión y los compromisos de calidad fijados.
15. Que se promueva una definición, estructura y contenidos del “informe psico-social”, a través de la participación de los profesionales de la Psicología y el Trabajo Social de los Equipos, así como de las instancias colegiales, forenses, jurídicas y académicas.
16. Que se propicie la organización de una base de datos común de los “informes psico-sociales”, aportados desde el conjunto de los Equipos para apoyo del servicio, estudio y tratamiento.

#### **F) Sobre los derechos y garantías de los usuarios del servicio:**

17. Que en la Carta de Servicios de los Equipos Psico-sociales queden perfectamente definidos los derechos y deberes de las personas usuarias del servicio, con especial referencia a las personas menores de edad, incluyendo los mecanismos para presentar reclamaciones contra las condiciones de prestación del servicio.
18. Que por la Consejería de Justicia e Interior se dicten instrucciones homogéneas para todas las provincias andaluzas concretando y clarificando el alcance de la asistencia jurídica gratuita para el acceso a los servicios prestados por los Equipos Psico-sociales, poniendo término a la situación de inequidad que se viene produciendo en la materia.
19. Que por la Consejería de Justicia e Interior, en colaboración con otras Administraciones que pudieran tener competencia en la materia, se estudie la posibilidad de establecer ayudas económicas para aquellas familias con escasos recursos económicos que ven limitadas sus posibilidades de acceso al servicio de los Equipos Psico-sociales por encontrarse éstos alejados del lugar de residencia de la familia.

## **G) Sobre la externalización de los servicios de los Equipos Psico-sociales:**

20. Que por la Consejería de Justicia e Interior se analice y evalúe el histórico de las contrataciones de informes psico-sociales encargados a empresas externas para valorar su incidencia en el trabajo de los Equipos Psico-sociales de las distintas provincias andaluzas, comprobando su acomodo a la normativa sobre contratación que establece la prioridad de prestación del servicio por la Administración con sus propios medios.
21. Que se garantice que los servicios de peritaje de informes psico-sociales encargados a empresas externas a través de la técnica de la contratación pública tengan carácter mixto, de modo que dichos informes puedan contar con los servicios de profesionales de la psicología y del trabajo social.
22. Que en los pliegos de prescripciones técnicas de los contratos elaborados por la Administración contratante del servicio externo de las periciales psico-sociales se establezcan medidas de control eficaz, efectivo y óptimo de la calidad del servicio que se presta por los profesionales de la empresa contratada.

## **H) Sobre la participación de los Colegios Profesionales en materias psico-sociales:**

23. Que por la Administración se promuevan acuerdos con los Colegios Profesionales de Psicología y Trabajo Social —hasta la aprobación de la normativa estatal que clarifique la obligatoriedad de colegiación de los profesionales al servicio de la Administración Pública— para consensuar criterios deontológicos exigibles a los profesionales de los Equipos Psico-Sociales.

## **I) Sobre las vías de mediación y sistemas de intervención en los conflictos familiares:**

24. Que se promueva por los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) la formación a los profesionales de los Equipos

Psico-sociales en materia de mediación familiar, a fin de dotarlos de herramientas que les permitan intervenir con la familia reduciendo el conflicto y propiciando la derivación hacia técnicas mediadoras.

25. Que se estudie por la Consejería de Justicia e Interior la conveniencia de establecer un proyecto piloto sobre la figura del “coordinador de parentalidad”, para cuyo diseño se habría de contar con las aportaciones de la judicatura y la Administración de Justicia.

### **J) Sobre los efectos inmediatos de la integración en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF):**

26. Que se realice la integración aprobada conforme a la definición de unas pautas o instrucciones de acogida para el personal incorporando el conjunto de actividades de los Equipos Psico-sociales en estos IMLCF.
27. Que se analicen con especial atención las implicaciones derivadas de la presencia de menores citados por los Equipos en las sedes y actividades de los IMLCF.
28. Que se definan de manera específica las necesidades de formación y actualización que resulten prioritarias para el personal de los Equipos en el momento de la aplicación inicial de la integración y sus alcances.
29. Que se establezca un informe de seguimiento de la integración acordada en el plazo de un año para su evaluación.













---

## 8.1 Relación de actuaciones de oficio

---

En este epígrafe se relacionan **las principales actuaciones promovidas de oficio por la Defensoría durante el año 2018 sobre asunto de menores:**

[Queja 18/0092](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Málaga, relativa a la situación de menores de 16 años detenidos por presunto hostigamiento a compañero del mismo centro docente.

[Queja 18/0093](#), dirigida a la Consejería de Educación, relativa a las demoras en el pago de subvenciones por parte de la Junta de Andalucía a los centros de educación infantil colaboradores.

[Queja 18/0503](#), dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Sevilla, relativa al derrumbamiento del techo de las aulas de un centro de Educación Infantil y Primaria ubicado en el municipio de Cantillana (Sevilla).

**Queja 18/0742**, dirigida a la Delegación Territorial de Educación de Jaén, relativa a presunta violación de un menor de nueve años por sus compañeros de colegio.

**Queja 18/0755**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa a la situación de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran en el recurso de emergencia habilitado para su atención, ubicado en el municipio de Arcos de la Frontera (Cádiz).

**Queja 18/1055**, dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a la denuncia anónima, sobre la posible situación de riesgo de dos menores de edad vecinos del municipio de Sevilla.

**Queja 18/1310**, dirigida a la Dirección Gerencia del Servicio Andaluz de Salud, a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, a la Consejería de Justicia e Interior, relativa a las actuaciones de coordinación promovidas por la Institución para mejorar los procesos de determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados en la comunidad autónoma de Andalucía.

**Queja 18/1845**, dirigida al centro de internamiento de menores infractores “Tierra de Oria”, relativa a la visita de inspección a dicho recurso en colaboración y coordinación con la Institución del Defensor del Pueblo de España, en su condición de Mecanismo de Prevención contra la Tortura.

**Queja 18/2129**, dirigida al Ayuntamiento de un municipio de la provincia de Málaga, relativa a las posible situación de riesgo de dos hermanas menores de edad en un municipio de la provincia de Málaga. .

**Queja 18/2323**, dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa al seguimiento a la atención a menores extranjeros no acompañados por el sistema de protección de Andalucía.

**Queja 18/2519**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, Cádiz, relativa a la denuncia anónima sobre la posible situación de riesgo de una adolescente por maltrato de su madre.

**Queja 18/3812**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Almería, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de unos menores de edad por maltrato de sus progenitores.

**Queja 18/4255**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Cádiz, relativa a la denuncia sobre la presunta situación de riesgo grave de un bebé por ausencia de atenciones y cuidados de sus progenitores.

**Queja 18/4256**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Granada, relativa a la denuncia sobre presunta situación de riesgo de dos hermanos de cinco y tres años de edad por el maltrato de su madre.

**Queja 18/4403**, dirigida al Ayuntamiento de Córdoba, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de una niña por la ausencia de atenciones y cuidados de su padre, con problemas de alcoholismo.

**Queja 18/6104**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Sevilla, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de una bebé de meses vecina de dicho municipio.

**Queja 18/6116**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Málaga, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de dos hermanos menores de edad.

**Queja 18/6125**, dirigida a un Ayuntamiento de un municipio de la provincia de Granada, relativa a una denuncia anónima sobre la posible situación de riesgo de cuatro menores residentes en un dicho municipio.

**Queja 18/6156**, dirigida a la Consejería de Igualdad y Políticas Sociales, relativa a la situación de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran residiendo en la unidad temporal de emergencia ubicada en el municipio de Guillena (Sevilla).

**Queja 18/6737**, dirigida a la Consejería de Educación, relativa a la situación del centro de educación permanente de la zona del Polígono Sur (Sevilla).

**Queja 18/6738**, dirigida a la Dirección General de Participación y Equidad, relativa a la demora en otorgar la autorización para permitir en los colegios la presencia de los profesionales denominados “maestros sombras” para el alumnado con autismo.

[Queja 18/6956](#), dirigida al Ayuntamiento de Cádiz, relativa al derrumbe de parte del techo de un aula de un centro de Educación Infantil y Primaria ubicado en la provincia de Cádiz.

**Queja 18/7047**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Sevilla, relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de dos menores de edad por ausencia de atenciones y cuidados básicos por su madre.

**Queja 18/7247**, dirigida al Ayuntamiento de Jerez de la Frontera (Cádiz), relativa a la denuncia sobre la posible situación de riesgo de una menor adolescente por el abandono de su madre.

**Queja 18/7251**, dirigida a un Ayuntamiento de la provincia de Córdoba, relativa a la posible situación de riesgo de dos menores de edad por el maltrato de sus cuidadores.

[Queja 18/7253](#), dirigida a la Dirección General de Infancia y Familias, relativa a la ausencia de escolarización de algunos menores extranjeros no acompañados que se encuentran alojados en el Albergue Juvenil de Viznar (Granada).

**Queja 18/7261**, dirigida a la Delegación Territorial de Igualdad, Salud y Políticas Sociales en Sevilla, relativa al traslado de menores extranjeros no acompañados desde las dependencias policiales a los centros de protección de menores, durante los fines de semana.

**Queja 18/7301**, dirigida a un Ayuntamiento de un municipio de la provincia de Sevilla, relativa a una denuncia anónima sobre la posible situación de riesgo de dos menores de edad.

[Queja 18/7369](#), dirigida al Ayuntamiento de Sevilla, relativa a los problemas en la cobertura de plaza de conserje en el centro de educación de permanente ubicado en la zona del Polígono Sur (Sevilla).

**Queja 18/7446**, dirigida a la Consejería de Educación, relativa a la adaptación de las normas sobre escolarización para el alumnado con problemas de salud extremadamente graves.





**Queja 18/7473**, dirigida a la Consejería de Educación, relativa a la adopción de medidas para mejorar el servicio de comedor escolar en los centros de educación infantil colaboradores.

## 8.2 Datos estadísticos

### 10. Distribución de Quejas, Gestionadas en el año, por Materias y Causas de Conclusión

ÁREAS DE ACTUACIÓN	Total Quejas iniciadas en el año	Total Quejas procedentes de años anteriores	Total Quejas Gestionadas	En trámite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Desistimientos	Remitidas
Administración de Justicia	33	2	35	11	24	10	14	-	-
Administraciones Tributarias	3	1	4	2	2	1	1	-	-
Cultura y Deportes	14	3	17	2	15	5	5	5	-
Consumo	52	12	64	19	45	18	9	17	1
Dependencia	14	4	18	4	14	7	3	4	-
Educación	528	160	688	125	563	212	230	111	10
Extranjería	23	-	23	8	15	3	4	-	8
Igualdad de Género	11	7	18	4	14	5	5	4	-
Medio Ambiente	8	32	40	13	27	20	3	4	-
Menores	579	153	732	181	551	244	196	93	18
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	4	1	5	2	3	3	-	-	-
Obras Públicas y Expropiaciones	1	4	5	-	5	5	-	-	-
Políticas Activas de Empleo	-	1	1	-	1	1	-	-	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	7	2	9	1	8	6	2	-	-
Personal del Sector Público	6	-	6	-	6	3	1	2	-
Prisiones	7	-	7	1	6	6	-	-	-
Salud	34	38	72	22	50	30	11	8	1



Seguridad Social	3	-	3	-	3	2	-	-	1
Servicios Sociales	156	21	177	86	91	29	22	40	-
Tic y Medios de Comunicación	1	-	1	-	1	1	-	-	-
Trabajo	-	1	1	-	1	-	-	1	-
Tráfico y Transportes	8	8	16	6	10	9	-	-	1
Urbanismo	16	12	28	12	16	12	1	3	-
Vivienda	146	177	323	150	173	100	16	57	-
<b>Totales</b>	<b>1.654</b>	<b>639</b>	<b>2.293</b>	<b>649</b>	<b>1.644</b>	<b>732</b>	<b>523</b>	<b>349</b>	<b>40</b>

## 11. Distribución de Quejas, Iniciadas en el año, por Materias y Causas de Conclusión.

ÁREAS DE ACTUACIÓN	Total Quejas iniciadas en el año	Total Quejas procedentes de años anteriores	Total Quejas Gestionadas	Estado		Desglose Concluidas			
				En tramite	Concluidas	Admitidas	No admitidas	Desistimientos	Remitidas
Administración de Justicia	33	-	33	11	22	8	14	-	-
Administraciones Tributarias	3	-	3	1	2	1	1	-	-
Cultura y Deportes	12	2	14	2	12	4	5	3	-
Consumo	51	1	52	17	35	10	9	15	1
Dependencia	14	-	14	3	11	5	2	4	-
Educación	519	9	528	109	419	96	223	91	9
Extranjería	23	-	23	8	15	3	4	-	8
Igualdad de Género	10	1	11	4	7	1	4	2	-
Medio Ambiente	8	-	8	3	5	1	3	1	-
Menores	558	21	579	164	415	141	186	72	16
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	4	-	4	2	2	2	-	-	-
Obras Públicas y Expropiaciones	-	1	1	-	1	1	-	-	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	7	-	7	1	6	4	2	-	-
Personal del Sector Público	6	-	6	-	6	3	1	2	-
Prisiones	6	1	7	1	6	6	-	-	-
Salud	34	-	34	15	19	7	7	4	1



Seguridad Social	3	-	3	-	3	2	-	-	1
Servicios Sociales	156	-	156	85	71	22	20	29	-
Tic y Medios de Comunicación	1	-	1	-	1	1	-	-	-
Tráfico y Transportes	8	-	8	4	4	3	-	-	1
Urbanismo	15	1	16	10	6	4	1	1	-
Vivienda	146	-	146	109	37	9	11	17	-
<b>Totales</b>	<b>1.617</b>	<b>37</b>	<b>1.654</b>	<b>549</b>	<b>1.105</b>	<b>334</b>	<b>493</b>	<b>241</b>	<b>37</b>

## 12. Distribución de Actuaciones, iniciadas en el año, por submaterias

Materia		Quejas	Consultas	Total	%
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA</b>		<b>33</b>	<b>87</b>	<b>120</b>	<b>2,80%</b>
AJ01	Funcionamiento Ad. de Justicia	28	53	81	67,50%
AJ02	Profesionales	-	2	2	1,67%
AJ03	Jurídico-Privadas	2	25	27	22,50%
AJ04	Recuperación de la Memoria Histórica	2	1	3	2,50%
Aj99	Otras Cuestiones. Administración de Justicia	1	6	7	5,83%
<b>ADMINISTRACIONES TRIBUTARIAS</b>		<b>3</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>0,19%</b>
AT01	Impuestos	2	3	5	62,50%
AT06	Tributos Autonómicos	1	-	1	12,50%
AT99	Otras Cuestiones. Administraciones Tributarias	-	2	2	25,00%
<b>CULTURA Y DEPORTES</b>		<b>14</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>0,63%</b>
CD01	Bienes Culturales	1	-	1	3,70%
CD02	Promoción Cultural	1	-	1	3,70%
CD03	Deportes	10	10	20	74,07%
CD04	Promoción Deportiva	2	2	4	14,81%
CD99	Otras Cuestiones. Cultura y Deportes	-	1	1	3,70%
<b>CONSUMO</b>		<b>52</b>	<b>48</b>	<b>100</b>	<b>2,33%</b>
CO01	Servicios Energéticos	27	17	44	44,00%
CO02	Servicios de Suministro de Agua	13	23	36	36,00%
CO03	Servicios Financieros	11	4	15	15,00%
CO99	Otras Cuestiones. Consumo	1	4	5	5,00%
<b>DEPENDENCIA</b>		<b>14</b>	<b>9</b>	<b>23</b>	<b>0,54%</b>
DP01	Valoración	4	-	4	17,39%
DP02	Pia	8	5	13	56,52%
DP03	Prestaciones	2	2	4	17,39%
DP99	Otras Cuestiones. Dependencia	-	2	2	8,70%
<b>EDUCACIÓN</b>		<b>528</b>	<b>671</b>	<b>1.199</b>	<b>27,94%</b>
ED01	Educación Especial y Compensatoria	116	167	283	23,60%
ED02	Escolarización	127	157	284	23,69%



ED03	Edificios Escolares	71	24	95	7,92%
ED04	Administración Educativa	45	35	80	6,67%
ED05	Alumnado	55	96	151	12,59%
ED06	Órgaños de Participación	-	1	1	0,08%
ED07	Educación Infantil 0-3 Años	24	26	50	4,17%
ED08	Formación Profesional	25	22	47	3,92%
ED10	Enseñanzas de Régimen Especial	8	6	14	1,17%
ED88	Responsabilidad Patrimonial. Educación	1	-	1	0,08%
ED98	Silencio. Educación	8	8	16	1,33%
ED99	Otras Cuestiones. Educación	48	129	177	14,76%
<b>EXTRANJERÍA</b>		<b>23</b>	<b>89</b>	<b>112</b>	<b>2,61%</b>
EX01	Incidentes y Malos Tratos	-	1	1	0,89%
EX02	Visados	2	10	12	10,71%
EX03	Expulsiones	1	1	2	1,79%
EX04	Autorizaciones Iniciales	3	24	27	24,11%
EX05	Renovaciones	-	24	24	21,43%
EX06	Reagrupaciones Familiares	2	12	14	12,50%
EX07	Nacionalidad	5	5	10	8,93%
EX08	Inscripciones Registrales	-	1	1	0,89%
EX09	Condiciones de Trabajo	1	-	1	0,89%
EX99	Otras Cuestiones. Extranjería	9	11	20	17,86%
<b>IGUALDAD DE GÉNERO</b>		<b>11</b>	<b>20</b>	<b>31</b>	<b>0,72%</b>
GE01	Políticas Para la Igualdad	-	1	1	3,23%
GE02	Violencia de Género	8	14	22	70,97%
GE03	Discriminación Por Razón de Sexo	-	1	1	3,23%
GE04	Familias Monoparentales	2	-	2	6,45%
GE07	Prostitución	-	1	1	3,23%
GE99	Otras Cuestiones. Igualdad de Género	1	3	4	12,90%
<b>INFORMACIÓN Y ATENCIÓN AL CIUDADANO</b>		<b>-</b>	<b>52</b>	<b>52</b>	<b>1,21%</b>
IA01	Información Sobre Institución	-	9	9	17,31%
IA02	Información Jurídico-Privada	-	13	13	25,00%
IA99	Otras Cuestiones. Información y Atención al Ciudadano	-	30	30	57,69%

<b>MEDIO AMBIENTE</b>		<b>8</b>	<b>26</b>	<b>34</b>	<b>0,79%</b>
MA07	Sanidad y Salubridad Ambiental	-	4	4	11,76%
MA09	Protección del Litoral	1	1	2	5,88%
MA10	Residuos Urbanos	-	2	2	5,88%
MA18	Contaminación Acústica	7	18	25	73,53%
MA99	Otras Cuestiones. Medio Ambiente	-	1	1	2,94%
<b>MENORES</b>		<b>579</b>	<b>1.020</b>	<b>1.599</b>	<b>37,26%</b>
MN01	Menores en Situación de Riesgo	53	159	212	13,26%
MN02	Maltrato	20	41	61	3,81%
MN03	Guarda Administrativa	-	15	15	0,94%
MN04	Desamparo y Tutela Administrativa	75	100	175	10,94%
MN05	Acogimiento	28	61	89	5,57%
MN06	Adopción	5	10	15	0,94%
MN07	Responsabilidad Penal de los Menores	34	37	71	4,44%
MN08	Menores con Necesidades Especiales	11	11	22	1,38%
MN09	Menores Extranjeros y Minorías Étnicas o Culturales	42	22	64	4,00%
MN10	Conductas Contrarias a la Convivencia Social	5	17	22	1,38%
MN11	Derechos Personales	5	15	20	1,25%
MN12	Servicios de Información y Comunicación	21	4	25	1,56%
MN13	Familia	230	400	630	39,40%
MN15	Cultura, Ocio y Deportes	34	14	48	3,00%
MN17	Otras Áreas Temáticas	7	9	16	1,00%
MN99	Otras Cuestiones. Menores	9	105	114	7,13%
<b>ORDENACIÓN ECONÓMICA Y GESTIÓN ADMINISTRATIVA</b>		<b>4</b>	<b>6</b>	<b>10</b>	<b>0,23%</b>
OE02	Turismo	1	-	1	10,00%
OE07	Administración Electrónica y Protección de Datos	-	3	3	30,00%
OE09	Organización Local	3	2	5	50,00%
OE88	Responsabilidad Patrimonial. Ordenación Económica y Gestión Administrativa.	-	1	1	10,00%





<b>OBRAS PÚBLICAS Y EXPROPIACIONES</b>		<b>1</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>0,09%</b>
OP01	Mantenimiento y Conservación	1	2	3	75,00%
OP02	Demanda de Infraestructuras	-	1	1	25,00%
<b>SEGURIDAD CIUDADANA Y POLÍTICA INTERIOR</b>		<b>7</b>	<b>11</b>	<b>18</b>	<b>0,42%</b>
PC01	Seguridad Ciudadana	7	6	13	72,22%
PC02	Política Interior	-	3	3	16,67%
PC99	Otras Cuestiones. Seguridad Ciudadana y Política Interior	-	2	2	11,11%
<b>PERSONAL DEL SECTOR PÚBLICO</b>		<b>6</b>	<b>11</b>	<b>17</b>	<b>0,40%</b>
PE03	Personal Docente	2	-	2	11,76%
PE04	Personal Sanitario	-	1	1	5,88%
PE07	Personal de Administración Local	4	6	10	58,82%
PE99	Otras Cuestiones. Personal del Sector Público	-	4	4	23,53%
<b>PRISIONES</b>		<b>7</b>	<b>3</b>	<b>10</b>	<b>0,23%</b>
PR01	Traslados	3	-	3	30,00%
PR04	Permisos y Clasificaciones	1	-	1	10,00%
PR12	Régimen Penitenciario	1	-	1	10,00%
PR13	Infraestructura Penitenciaria	2	1	3	30,00%
PR23	Extranjeros (Expulsión Sí/No)	-	1	1	10,00%
PR99	Otras Cuestiones. Prisiones	-	1	1	10,00%
<b>SALUD</b>		<b>34</b>	<b>71</b>	<b>105</b>	<b>2,45%</b>
SA01	Policía Sanitaria Mortuoria	-	1	1	0,95%
SA02	Salud Pública	3	1	4	3,81%
SA03	Atención Primaria	-	2	2	1,90%
SA04	Atención Especializada	-	8	8	7,62%
SA05	Atención Pediátrica	21	13	34	32,38%
SA06	Salud Mental	1	4	5	4,76%
SA07	Lista de Espera	1	2	3	2,86%
SA08	Urgencias y Emergencias	-	1	1	0,95%
SA09	Gestión Administrativa	1	1	2	1,90%
SA10	Centros y Servicios Sanitarios	-	1	1	0,95%
SA11	Prestación Farmacéutica	3	3	6	5,71%
SA12	Prestaciones Complementarias	-	1	1	0,95%



SA17	Políticas de Salud	1	4	5	4,76%
SA18	Derechos Usuarios Salud	3	16	19	18,10%
SA19	Praxis Asistencial	-	5	5	4,76%
SA88	Responsabilidad Patrimonial. Salud	-	1	1	0,95%
SA99	Otras Cuestiones. Salud	-	7	7	6,67%
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>		<b>3</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>0,33%</b>
SG01	Prestaciones Contributivas	1	5	6	42,86%
SG02	Prestaciones no Contributivas	1	2	3	21,43%
SG03	Devolución de Prestaciones Indebidas	1	1	2	14,29%
SG99	Otras Cuestiones. Seguridad Social	-	3	3	21,43%
<b>SERVICIOS SOCIALES</b>		<b>156</b>	<b>244</b>	<b>400</b>	<b>9,32%</b>
SS02	Discapacitados	13	15	28	7,00%
SS04	Exclusión Social y Servicios Sociales	16	54	70	17,50%
SS06	Adicciones	-	1	1	0,25%
SS08	Programas de Solidaridad	126	168	294	73,50%
SS98	Silencio. Servicios Sociales	1	-	1	0,25%
SS99	Otras Cuestiones. Servicios Sociales	-	6	6	1,50%
<b>TIC Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN</b>		<b>1</b>	<b>-</b>	<b>1</b>	<b>0,02%</b>
TC06	Contenidos de Medios de Comunicación	1	-	1	100,00%
<b>TRABAJO</b>		<b>-</b>	<b>8</b>	<b>8</b>	<b>0,19%</b>
TR02	Relaciones Laborales	-	3	3	37,50%
TR04	Necesidad de Empleo	-	3	3	37,50%
TR05	Otras Cuestiones Laborales	-	1	1	12,50%
TR99	Otras Cuestiones. Trabajo	-	1	1	12,50%
<b>TRÁFICO Y TRANSPORTES</b>		<b>8</b>	<b>11</b>	<b>19</b>	<b>0,44%</b>
TT01	Tráfico	4	8	12	63,16%
TT02	Servicios de Transporte Público	3	1	4	21,05%
TT98	Silencio. Tráfico y Transportes	1	-	1	5,26%
TT99	Otras Cuestiones. Tráfico y Transportes	-	2	2	10,53%
<b>URBANISMO</b>		<b>16</b>	<b>11</b>	<b>27</b>	<b>0,63%</b>
UR01	Planeamiento	1	-	1	3,70%
UR02	Disciplina Urbanística	11	6	17	62,96%
UR03	Gestión Urbanística	2	1	3	11,11%

UR06	Barreras	1	3	4	14,81%
UR99	Otras Cuestiones. Urbanismo	1	1	2	7,41%
<b>VIVIENDA</b>		<b>146</b>	<b>207</b>	<b>353</b>	<b>8,22%</b>
W01	Infracciones al Régimen Legal de V.P.O.	5	21	26	7,37%
W02	Infracciones al Régimen Legal de V.P.P.	1	2	3	0,85%
W03	Necesidad de Vivienda	56	85	141	39,94%
W04	Irregularidades Ocupación de Viviendas Protegidas	-	2	2	0,57%
W05	Ayudas a la Vivienda	3	3	6	1,70%
W06	Desahucio de Viviendas	68	71	139	39,38%
W07	Viviendas Marginales	1	-	1	0,28%
W08	Protección Consumidores y Usuarios	1	-	1	0,28%
W10	Discapacidad	1	-	1	0,28%
W11	Permuta de Viviendas	5	5	10	2,83%
W12	Propiedad Horizontal	-	1	1	0,28%
W14	Mediación con Entidades Financieras	1	2	3	0,85%
W99	Otras Cuestiones. Vivienda	4	15	19	5,38%
<b>PENDIENTE DE DETERMINAR</b>		<b>-</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>0,02%</b>
ZZ99	Otras Cuestiones. Pendiente de Determinar	-	1	1	100,00%
<b>SUMA TOTAL</b>		<b>1.654</b>	<b>2.638</b>	<b>4.292</b>	

### 13. Análisis de las Causas de Cierre de las Quejas Gestionadas

Causa de Cierre		Año en curso	Años anteriores	Total	%
<b>- Administración acepta -</b>		<b>173</b>	<b>187</b>	<b>360</b>	<b>21,90%</b>
CAAP	Admón. acepta pretensión	61	56	117	7,12%
CAAR	Admón. acepta resolución	2	28	30	1,82%
CAAS	Admón. acepta silencio	34	8	42	2,55%
CAmAT	Cierre mediación con acuerdo total	-	5	5	0,30%
CAmNB	Cierre mediación por negociación bilateral	-	1	1	0,06%
CARS	Acepta recordat.sobre silencio	1	1	2	0,12%
CAVS	En vías de solución	75	88	163	9,91%
<b>- Inclusión en Informe Anual -</b>		<b>4</b>	<b>10</b>	<b>14</b>	<b>0,85%</b>
CIES	Informe Especial	-	3	3	0,18%
CI15	Artículo 15	4	4	8	0,49%
CI29	Artículo 29	-	3	3	0,18%
<b>- Finalizadas tras tramitación -</b>		<b>157</b>	<b>201</b>	<b>358</b>	<b>21,78%</b>
CRDS	Desiste	13	19	32	1,95%
CRDT	Discrepancia Técnica	-	2	2	0,12%
CRDU	Duplicidad	-	2	2	0,12%
CRmSE	Cierre mediación intentado sin efecto	1	1	2	0,12%
CRNI	No existe irregularidad	136	163	299	18,19%
CRPM	Rechazada petición de Intermediación	1	1	2	0,12%
CRSC	Sin competencia	-	4	4	0,24%
CRSI	Sub iúdice	6	7	13	0,79%
CRSR	Sin recurrir a la Admón.	-	2	2	0,12%
<b>- En Colaboración con otras Instancias -</b>		<b>37</b>	<b>3</b>	<b>40</b>	<b>2,43%</b>
CCRD	Remitidas Defensor del Pueblo	29	3	32	1,95%
CCRO	Remitidas a otras Instancias	8	0	8	0,49%
<b>- No Admitidas a Trámite -</b>		<b>493</b>	<b>30</b>	<b>523</b>	<b>31,81%</b>
CNAN	Anónima	9	1	10	0,61%
CNDU	Duplicidad	11	-	11	0,67%

CNEI	No existe irregularidad	170	8	178	10,83%
CNJP	Jurídico-Privada	43	2	45	2,74%
CNNU	Expediente anulado	12	2	14	0,85%
CNSC	Sin competencia	24	2	26	1,58%
CNSI	Sub-ludice	52	5	57	3,47%
CNSL	Sin interés legítimo	5	-	5	0,30%
CNSP	Sin pretensión	65	5	70	4,26%
CNSR	Sin recurrir a la Admón.	102	5	107	6,51%
<b>- Desistimientos -</b>		<b>241</b>	<b>108</b>	<b>349</b>	<b>21,23%</b>
CNAM	Rechazada solicitud de Intermediación	7	1	8	0,49%
CNAS	Sin dirección/domicilio	2	-	2	0,12%
CNCD	No Subsanación completa datos/ratifica)	172	96	268	16,30%
CNDS	Desiste	60	11	71	4,32%
<b>SUMA TOTAL</b>		<b>1.105</b>	<b>539</b>	<b>1.644</b>	<b>100,00%</b>

## 14. Municipios Objeto de las Quejas iniciadas en el año por tipo de tramitación.

Población	Total Quejas	Quejas Oficio	Quejas I. Partes	Firmantes
Ámbito Provincial Almería	14		14	14
Adra	2		2	2
Albox	1		1	1
Almería	15		15	15
Almerimar	2		2	2
Benahadux	1		1	1
Berja	2		2	2
Cuevas del Almanzora	4	1	3	3
El Ejido	2		2	2
Huércal de Almería	2		2	2
Huércal-Overa	2		2	2
Lubrín	1		1	1
Níjar	2		2	2
Oria	1	1		
Pechina	1		1	1
Pulpi	1		1	1
Roquetas de Mar	9		9	9
Tabernas	1		1	1
Vera	1		1	1
Viator	1		1	1
Vícar	2		2	2
<b>Total ALMERÍA</b>	<b>67</b>	<b>2</b>	<b>65</b>	<b>65</b>
Ámbito Provincial Cádiz	17		17	17
Alcalá del Valle	1		1	1
Algar	2		2	2
Algeciras	13		13	13
Algeciras	20		20	22
Arcos de la Frontera	3	1	2	2
Barbate	3		3	3
Benalup-Casas Viejas	1		1	1

Cádiz	20	1	19	20
Chiclana de la Frontera	14	1	13	13
Chipiona	1		1	1
Conil de la Frontera	1		1	1
El Puerto de Santa María	10		10	10
Jerez de la Frontera	37	2	35	35
La Línea de la Concepción	10		10	10
Los Barrios	4		4	4
Medina Sidonia	2		2	2
Pueblo Nuevo de Guadario	1		1	1
Puerto Real	9		9	9
Puerto Serrano	1		1	1
Rota	2		2	2
San Fernando	11		11	11
San José del Valle	1		1	1
San Roque	5		5	5
Sanlúcar de Barrameda	5		5	7
Tarifa	22		22	23
Trebujena	1		1	2
Ubrique	1		1	1
Vejer de la Frontera	3		3	3
Villamartín	3		3	3
<b>Total CÁDIZ</b>	<b>224</b>	<b>5</b>	<b>219</b>	<b>226</b>
Ámbito Provincial Córdoba	24	1	23	23
Adamuz	3		3	3
Aguilar de la Frontera	1		1	1
Almodóvar del Río	1		1	1
Baena	2		2	2
Belmez	2	1	1	1
Cabra	4		4	5
Castro del Río	1		1	1
Córdoba	44		44	45
Dos Torres	1		1	1

El Viso	1		1	1
Fernán Núñez	1		1	1
Fuente Palmera	1		1	1
Hinojosa del Duque	1		1	1
Hornachuelos	1		1	1
La Carlota	2		2	2
Lucena	4		4	4
Nueva Carteya	1		1	1
Palma del Río	2		2	2
Pedro Abad	1		1	1
Peñarroya-Pueblonuevo	1		1	22
Priego de Córdoba	2		2	2
Puente Genil	4		4	4
Rute	1		1	1
San Sebastián de los Ballesteros	1		1	1
Villafranca de Córdoba	1		1	1
Villaharta	2		2	2
Villaralto	1		1	1
Zuheros	1		1	1
<b>Total CÓRDOBA</b>	<b>112</b>	<b>2</b>	<b>110</b>	<b>133</b>
Ámbito Provincial Granada	17		17	17
Albolote	1		1	1
Alfacar	1		1	1
Almuñécar	3		3	3
Armillá	3		3	3
Atarfe	2		2	2
Baza	1		1	1
Cenes de la Vega	2		2	2
Churriana de la Vega	2		2	2
Cogollos de la Vega	1		1	1
Cúllar Vega	1		1	1
Fuente Vaqueros	2		2	2
Gójar	1		1	1



Granada	26		26	29
Güevéjar	2		2	2
Huétor Vega	2		2	2
Íllora	2		2	2
Iznalloz	1		1	1
La Peza	1		1	1
La Zubia	1		1	1
Láchar	1		1	1
Las Gabias	3		3	3
Loja	3		3	4
Maracena	1		1	1
Moraleda de Zafayona	1		1	1
Motril	8		8	8
Ogíjares	1		1	1
Órgiva	1		1	1
Otura	1		1	1
Peligros	1		1	1
Piñar	2	1	1	1
Puebla de Don Fadrique	1		1	1
Santa Fe	2		2	2
Valderrubio	3	1	2	2
Villanueva de Mesía	1		1	1
Víznar	1	1		
<b>Total GRANADA</b>	<b>103</b>	<b>3</b>	<b>100</b>	<b>104</b>
Ámbito Provincial Huelva	11		11	11
Alájar	1		1	1
Aljaraque	2		2	3
Almonte	1		1	1
Aracena	2		2	2
Ayamonte	2		2	2
Bollullos Par del Condado	1		1	1
Calañas	1		1	1
Cartaya	2		2	2

Hinojos	2		2	2
Huelva	14		14	14
Isla Cristina	2		2	2
Jabugo	1		1	1
La Palma del Condado	1		1	1
Lepe	4	1	3	3
Lucena del Puerto	1		1	1
Moguer	2		2	2
Nerva	2		2	2
Niebla	1		1	1
Punta Umbría	2		2	2
San Bartolomé de la Torre	1		1	1
San Juan del Puerto	2		2	2
Trigueros	1		1	1
Valverde del Camino	1		1	1
Villablanca	1		1	1
<b>Total HUELVA</b>	<b>61</b>	<b>1</b>	<b>60</b>	<b>61</b>
Ámbito Provincial Jaén	6		6	6
Albánchez de Mágina	1		1	1
Andújar	3		3	3
Arjonilla	1		1	1
Arquillos	1		1	1
Baeza	1		1	1
Bailén	2		2	2
Baños de la Encina	1		1	1
Beas de Segura	1		1	1
Cabra del Santo Cristo	1		1	1
Castellar	1		1	1
Cazalilla	1		1	1
Chilluévar	1		1	19
Jaén	4	1	3	4
La Carolina	4		4	4
Linares	5		5	5

Los Villares	1		1	1
Lupión	1		1	1
Mancha Real	1		1	1
Martos	2		2	2
Porcuna	1		1	1
Santiago-Pontones	1		1	1
Segura de la Sierra	1		1	2
Úbeda	7		7	7
Villacarrillo	2		2	2
<b>Total JAÉN</b>	<b>51</b>	<b>1</b>	<b>50</b>	<b>70</b>
Ámbito Provincial Málaga	38		38	38
Alcaucín	2		2	2
Algarrobo	1		1	1
Alhaurín de la Torre	5		5	5
Alhaurín El Grande	2		2	2
Almayate (Málaga)	1		1	1
Álora	1		1	1
Antequera	4		4	4
Benalmádena	13		13	13
Cártama	2		2	2
Casabermeja	1		1	1
Coín	5		5	5
Cuevas de San Marcos	1		1	1
Estepona	16	1	15	16
Fuengirola	7		7	7
Istán	2		2	2
Málaga	48	1	47	47
Manilva	2		2	2
Marbella	15		15	15
Mijas	13	1	12	12
Moclinejo	6		6	6
Nerja	2		2	2
Ojén	1		1	1

Pizarra	1		1	2
Rincón de la Victoria	2		2	2
Ronda	1		1	1
Torremolinos	14	1	13	13
Torrox	2		2	2
Vélez Málaga	2		2	2
Villanueva del Trabuco	1		1	1
<b>Total MÁLAGA</b>	<b>211</b>	<b>4</b>	<b>207</b>	<b>209</b>
Ámbito Provincial Sevilla	125	2	123	123
Albaida del Aljarafe	1		1	1
Alcalá de Guadaíra	44		44	44
Alcalá del Río	4		4	4
Arahal	1		1	1
Aznalcázar	1		1	1
Benacazón	3		3	3
Bollullos de la Mitación	6		6	6
Bormujos	4		4	4
Brenes	2		2	2
Burguillos	3	1	2	2
Camas	8		8	9
Cantillana	4	1	3	3
Cañada Rosal	2		2	5
Carmona	9		9	9
Castilblanco de los Arroyos	2		2	2
Castilleja de Guzmán	1		1	1
Castilleja de la Cuesta	3		3	3
Cazalla de la Sierra	1		1	1
Constantina	2		2	2
Coria del Río	7		7	7
Dos Hermanas	22		22	78
Écija	10		10	10
El Coronil	2		2	2
El Cuervo de Sevilla	1		1	1

El Saucejo	2		2	2
Espartinas	11		11	12
Estepa	1		1	1
Fuentes de Andalucía	1		1	1
Gelves	3		3	3
Gerena	12		12	12
Gilena	2		2	5
Gines	2		2	2
Guillena	3	1	2	2
Herrera	1		1	1
Huévar del Aljarafe	2		2	2
Isla Mayor	2	1	1	1
La Algaba	2		2	4
La Puebla de Cazalla	1		1	1
La Puebla de los Infantes	2		2	2
La Puebla del Río	2		2	2
La Rinconada	4		4	4
Las Cabezas de San Juan	3		3	3
Lebrija	4		4	4
Lora del Río	5		5	16
Los Palacios y Villafranca	5		5	5
Mairena del Alcor	8		8	8
Mairena del Aljarafe	8		8	9
Marchena	2		2	2
Morón de la Frontera	7		7	7
Olivares	2		2	2
Osuna	3		3	3
Palomares del Río	1		1	1
Paradas	1		1	1
Pedrera	1		1	1
Peñaflor	2		2	2
San Juan de Aznalfarache	5		5	5
Sanlúcar la Mayor	6		6	6

Santiponce	1		1	1
Sevilla	122	2	120	124
Tocina	1		1	1
Tomares	4		4	4
Umbrete	3	1	2	2
Utrera	8		8	8
Valencina de la Concepción	2		2	2
Villanueva del Ariscal	2		2	2
Villanueva del Río y Minas	1		1	1
<b>Total SEVILLA</b>	<b>528</b>	<b>9</b>	<b>519</b>	<b>601</b>
Andalucía	182	10	172	173
<b>Total ÁMBITO AUTONÓMICO</b>	<b>182</b>	<b>10</b>	<b>172</b>	<b>173</b>
España	35		35	35
<b>Total ÁMBITO ESTATAL</b>	<b>35</b>		<b>35</b>	<b>35</b>
Vitoria	1		1	1
<b>Total ÁLAVA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial Barcelona	1		1	1
<b>Total BARCELONA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial Cáceres	1		1	1
<b>Total CÁCERES</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial Ciudad Real	1		1	1
<b>Total CIUDAD REAL</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Alcobendas	1		1	1
Alcorcón	1		1	1
<b>Total MADRID</b>	<b>2</b>		<b>2</b>	<b>2</b>
Ceutí	1		1	1
<b>Total MURCIA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Dueñas	1		1	1
<b>Total PALENCIA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Salamanca	1		1	1
<b>Total SALAMANCA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Ámbito Provincial Melilla	1		1	1
<b>Total MELILLA</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>



Marruecos	1		1	1
<b>Total EXTRANJERO</b>	<b>1</b>		<b>1</b>	<b>1</b>
Municipio Objeto del Expediente sin Determinar	6		6	6
<b>Total SIN DETERMINAR</b>	<b>6</b>		<b>6</b>	<b>6</b>
Sin municipio conocido afectado	63		63	63
<b>Total SIN MUNICIPIO</b>	<b>63</b>		<b>63</b>	<b>63</b>
<b>TOTAL</b>	<b>1.654</b>	<b>37</b>	<b>1.617</b>	<b>1.757</b>

### 15. Distribución Geográfica del Objeto de las Quejas, iniciadas en el año, por Materias

Área de actuación	Almería	Cádiz	Córdoba	Granada	Huelva	Jaén	Málaga
Menores	22	107	37	35	15	19	87
Educación	24	40	23	34	18	14	59
Servicios Sociales	2	24	13	8	7	4	23
Vivienda	9	17	17	5	9	5	13
Consumo	4	3	9	4	4	1	7
Salud	1	4	4	3	-	1	4
Administración de Justicia	1	7	2	3	1	2	4
Extranjería	1	4	1	3	1	1	2
Urbanismo	1	1	-	2	1	-	1
Dependencia	-	4	1	3	1	-	1
Cultura y Deportes	1	4	2	-	-	-	1
Igualdad de Género	-	2	-	1	1	-	1
Tráfico y Transportes	-	1	1	-	1	1	2
Medio Ambiente	-	1	1	1	1	-	-
Seguridad Ciudadana y Política Interior	-	2	-	-	-	1	2
Prisiones	-	-	-	-	1	1	1
Personal del Sector Público	-	2	1	1	-	1	-
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	-	-	-	-	-	-	2
Administraciones Tributarias	1	-	-	-	-	-	-
Seguridad Social	-	1	-	-	-	-	-
Tic y Medios de Comunicación	-	-	-	-	-	-	-
Obras Públicas y Expropiaciones	-	-	-	-	-	-	1
<b>TOTAL</b>	<b>67</b>	<b>224</b>	<b>112</b>	<b>103</b>	<b>61</b>	<b>51</b>	<b>211</b>





Sevilla	Comunidad Andalucía	Total Andalucía	Otras Provincias españolas	Nacional	Extranjero	Sin Municipio Afectado	Sin Det.	Total
178	26	526	4	15	-	32	2	579
137	143	492	3	20	-	13	-	528
68	-	149	-	-	-	4	3	156
65	-	140	-	-	-	6	-	146
14	1	47	-	-	-	5	-	52
12	3	32	-	-	-	1	1	34
9	2	31	2	-	-	-	-	33
9	-	22	1	-	-	-	-	23
9	1	16	-	-	-	-	-	16
3	1	14	-	-	-	-	-	14
5	1	14	-	-	-	-	-	14
4	-	9	-	-	1	1	-	11
2	-	8	-	-	-	-	-	8
3	-	7	-	-	-	1	-	8
2	-	7	-	-	-	-	-	7
3	1	7	-	-	-	-	-	7
1	-	6	-	-	-	-	-	6
2	-	4	-	-	-	-	-	4
1	1	3	-	-	-	-	-	3
1	1	3	-	-	-	-	-	3
-	1	1	-	-	-	-	-	1
-	-	1	-	-	-	-	-	1
<b>528</b>	<b>182</b>	<b>1.539</b>	<b>10</b>	<b>35</b>	<b>1</b>	<b>63</b>	<b>6</b>	<b>1.654</b>

## 16. Distribución por materia de las actuaciones, iniciadas en el año, por sexo del promotor.

	Mujeres				Hombres			
	Quejas I. Partes	Consultas	Total	%	Quejas I. Partes	Consultas	Total	%
Administración de Justicia	19	52	71	2,68%	14	29	43	3,24%
Administraciones Tributarias	1	3	4	0,15%	2	2	4	0,30%
Cultura y Deportes	4	4	8	0,30%	8	9	17	1,28%
Consumo	21	28	49	1,85%	30	18	48	3,61%
Dependencia	9	7	16	0,60%	4	1	5	0,38%
Educación	338	466	804	30,32%	167	161	328	24,70%
Extranjería	10	60	70	2,64%	12	27	39	2,94%
Igualdad de Género	8	16	24	0,90%	2	3	5	0,38%
Información y Atención al Ciudadano	-	37	37	1,40%	-	14	14	1,05%
Medio Ambiente	1	14	15	0,57%	7	5	12	0,90%
Menores	302	600	902	34,01%	241	351	592	44,58%
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	1	3	4	0,15%	3	3	6	0,45%
Obras Públicas y Expropiaciones	-	-	0	0,00%	-	3	3	0,23%
Seguridad Ciudadana y Política Interior	3	5	8	0,30%	4	4	8	0,60%
Personal del Sector Público	4	5	9	0,34%	2	6	8	0,60%
Prisiones	2	2	4	0,15%	4	1	5	0,38%
Salud	18	51	69	2,60%	15	16	31	2,33%
Seguridad Social	2	7	9	0,34%	1	4	5	0,38%
Servicios Sociales	131	138	269	10,14%	23	28	51	3,84%
Tic y Medios de Comunicación	-	-	0	0,00%	1	-	1	0,08%
Trabajo	-	6	6	0,23%	-	2	2	0,15%
Tráfico y Transportes	4	3	7	0,26%	4	7	11	0,83%
Urbanismo	11	9	20	0,75%	4	2	6	0,45%
Vivienda	113	134	247	9,31%	32	51	83	6,25%
Pendiente de Determinar	-	-	0	0,00%	-	1	1	0,08%
<b>TOTAL</b>	<b>1.002</b>	<b>1.650</b>	<b>2.652</b>	<b>62,33%</b>	<b>580</b>	<b>748</b>	<b>1.328</b>	<b>31,21%</b>

Sin Determinar				Desglose Expedientes I. Partes				Q. Oficio	Total Expedientes
Quejas I. Partes	Consultas	Total	%	Quejas I. Partes	Consultas	Total Expedtes I. Partes	%		
-	6	6	2,18%	33	87	120	2,82%	-	120
-	-	-	0,00%	3	5	8	0,19%	-	8
-	-	-	0,00%	12	13	25	0,59%	2	27
-	2	2	0,73%	51	48	99	2,33%	1	100
1	1	2	0,73%	14	9	23	0,54%	-	23
14	44	58	21,09%	519	671	1190	27,97%	9	1.199
1	2	3	1,09%	23	89	112	2,63%	-	112
-	1	1	0,36%	10	20	30	0,71%	1	31
-	1	1	0,36%	-	52	52	1,22%	-	52
-	7	7	2,55%	8	26	34	0,80%	-	34
15	69	84	30,55%	558	1.020	1578	37,09%	21	1.599
-	-	-	0,00%	4	6	10	0,24%	-	10
-	-	-	0,00%	-	3	3	0,07%	1	4
-	2	2	0,73%	7	11	18	0,42%	-	18
-	-	-	0,00%	6	11	17	0,40%	-	17
-	-	-	0,00%	6	3	9	0,21%	1	10
1	4	5	1,82%	34	71	105	2,47%	-	105
-	-	-	0,00%	3	11	14	0,33%	-	14
2	78	80	29,09%	156	244	400		-	400
-	-	-	0,00%	1	-	1	0,02%	-	1
-	-	-	0,00%	-	8	8	0,19%	-	8
-	1	1	0,36%	8	11	19	0,45%	-	19
-	-	-	0,00%	15	11	26	0,61%	1	27
1	22	23	8,36%	146	207	353	8,30%	-	353
-	-	-	0,00%	-	1	1	0,02%	-	1
<b>35</b>	<b>240</b>	<b>275</b>	<b>6,46%</b>	<b>1.617</b>	<b>2.638</b>	<b>4.255</b>	<b>100,00%</b>	<b>37</b>	<b>4.292</b>

## 17. Distribución por Provincia Residencia del promotor de la queja y Sexo

	Mujeres	%	Hombres	%	Sin Det.	%	Total
Almería	31	3,09%	30	5,17%	-	0,00%	61
Cádiz	116	11,58%	68	11,72%	3	8,57%	187
Córdoba	71	7,09%	44	7,59%	-	0,00%	115
Granada	61	6,09%	47	8,10%	2	5,71%	110
Huelva	31	3,09%	17	2,93%	2	5,71%	50
Jaén	22	2,20%	19	3,28%	1	2,86%	42
Málaga	126	12,57%	62	10,69%	2	5,71%	190
Sevilla	325	32,44%	152	26,21%	1	2,86%	478
Otras Provincias	12	1,20%	16	2,76%	1	2,86%	29
Extranjero	1	0,10%	-	0,00%	-	0,00%	1
Sin Determinar	206	20,56%	125	21,55%	23	65,71%	354
Total Quejas de Oficio	-		-		-		37
<b>TOTAL</b>	<b>1.002</b>		<b>580</b>		<b>35</b>		<b>1.654</b>

18. Distribución de las quejas por materia - sexo

	Mujeres	%	Hombres	%	Sin Det.	%	Quejas I. Partes	%	Oficio	Total
Administración de Justicia	19	1,90%	14	2,41%	-	0,00%	33	2,04%	-	33
Administraciones Tributarias	1	0,10%	2	0,34%	-	0,00%	3	0,19%	-	3
Cultura y Deportes	4	0,40%	8	1,38%	-	0,00%	12	0,74%	2	14
Consumo	21	2,10%	30	5,17%	-	0,00%	51	3,15%	1	52
Dependencia	9	0,90%	4	0,69%	1	2,86%	14	0,87%	-	14
Educación	338	33,73%	167	28,79%	14	40,00%	519	32,10%	9	528
Extranjería	10	1,00%	12	2,07%	1	2,86%	23	1,42%	-	23
Igualdad de Género	8	0,80%	2	0,34%	-	0,00%	10	0,62%	1	11
Medio Ambiente	1	0,10%	7	1,21%	-	0,00%	8	0,49%	-	8
Menores	302	30,14%	241	41,55%	15	42,86%	558	34,51%	21	579
Ordenación Económica y Gestión Administrativa	1	0,10%	3	0,52%	-	0,00%	4	0,25%	-	4
Obras Públicas y Expropiaciones	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	-	0,00%	1	1
Seguridad Ciudadana y Política Interior	3	0,30%	4	0,69%	-	0,00%	7	0,43%	-	7
Personal del Sector Público	4	0,40%	2	0,34%	-	0,00%	6	0,37%	-	6
Prisiones	2	0,20%	4	0,69%	-	0,00%	6	0,37%	1	7
Salud	18	1,80%	15	2,59%	1	2,86%	34	2,10%	-	34
Seguridad Social	2	0,20%	1	0,17%	-	0,00%	3	0,19%	-	3
Servicios Sociales	131	13,07%	23	3,97%	2	5,71%	156	9,65%	-	156
Tic y Medios de Comunicación	-	0,00%	1	0,17%	-	0,00%	1	0,06%	-	1
Tráfico y Transportes	4	0,40%	4	0,69%	-	0,00%	8	0,49%	-	8
Urbanismo	11	1,10%	4	0,69%	-	0,00%	15	0,93%	1	16
Vivienda	113	11,28%	32	5,52%	1	2,86%	146	9,03%	-	146
<b>TOTAL</b>	<b>1.002</b>	<b>61,97%</b>	<b>580</b>	<b>35,87%</b>	<b>35</b>	<b>2,16%</b>	<b>1.617</b>	<b>100,00%</b>	<b>37</b>	<b>1.654</b>

## 19. Distribución por provincia residencia del promotor de actuaciones I. Partes por sexo

(Ponderación de expedientes por cada 100.000 habitantes)

	Mujeres				Hombres			
	Quejas I. Partes	Consultas	Total	%	Quejas I. Partes	Consultas	Total	%
Almería	31	55	86	3,24%	30	23	53	3,99%
Cádiz	116	168	284	10,71%	68	80	148	11,14%
Córdoba	71	90	161	6,07%	44	37	81	6,10%
Granada	61	119	180	6,79%	47	58	105	7,91%
Huelva	31	48	79	2,98%	17	25	42	3,16%
Jaén	22	59	81	3,05%	19	83	102	7,68%
Málaga	126	264	390	14,71%	62	80	142	10,69%
Sevilla	325	600	925	34,88%	152	248	400	30,12%
Otras Provincias	12	24	36	1,36%	16	27	43	3,24%
Extranjero	1	4	5	0,19%	-	5	5	0,38%
Sin Determinar	206	219	425	16,03%	125	82	207	15,59%
Expedientes de Oficio	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.002</b>	<b>1.650</b>	<b>2.652</b>		<b>580</b>	<b>748</b>	<b>1.328</b>	



Sin Determinar				Total Expedientes I. Partes	Población derecho	Ponderación de Expedientes I. Partes	Total Expedientes
Quejas I. Partes	Consultas	Total	%				
-	-	-	0,00%	139	701.688	19,81	139
3	2	5	1,82%	437	1.240.175	35,24	437
-	5	5	1,82%	247	799.402	30,90	247
2	3	5	1,82%	290	919.455	31,54	290
2	-	2	0,73%	123	519.229	23,69	123
1	2	3	1,09%	186	659.033	28,22	186
2	4	6	2,18%	538	1.621.968	33,17	538
1	3	4	1,45%	1.329	1.941.355	68,46	1.329
1	2	3	1,09%	82			82
-	-	-	0,00%	10			10
23	219	242	88,00%	874			874
-	-	-	-	-			37
<b>35</b>	<b>240</b>	<b>275</b>		<b>4.255</b>	<b>8.402.305</b>		<b>4.292</b>

## 20. Distribución provincial de las Consultas de Menores por Vía de acceso y según Provincia de Residencia del principal interesado

Provincias	Postal	Presencial	Telefónica	Internet	T. Menor	R. Social	Total	%
Almería	-	-	62	3	9	4	78	2,96%
Cádiz	-	14	177	18	34	7	250	9,48%
Córdoba	-	1	112	9	9	1	132	5,00%
Granada	-	6	135	12	24	3	180	6,82%
Huelva	1	2	53	8	9	-	73	2,77%
Jaén	-	3	122	9	7	3	144	5,46%
Málaga	-	8	269	23	38	10	348	13,19%
Sevilla	-	258	478	40	65	10	851	32,26%
Otras Provincias	-	-	39	5	8	1	53	2,01%
Extranjero	-	-	5	-	3	1	9	0,34%
Sin Det.	-	18	154	79	10	259	520	19,71%
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>310</b>	<b>1.606</b>	<b>206</b>	<b>216</b>	<b>299</b>	<b>2.638</b>	<b>100%</b>



## 21. Consultas Menores. Distribución por Provincia y Sexo

	Mujeres		Hombres		Sin Determinar			
	Total	%	Total	%	Total	%	Total	% por provincia
<b>Almería</b>	55	3,33%	23	3,07%	-	0,00%	78	2,96%
<b>Cádiz</b>	168	10,18%	80	10,70%	2	0,83%	250	9,48%
<b>Córdoba</b>	90	5,45%	37	4,95%	5	2,08%	132	5,00%
<b>Granada</b>	119	7,21%	58	7,75%	3	1,25%	180	6,82%
<b>Huelva</b>	48	2,91%	25	3,34%	-	0,00%	73	2,77%
<b>Jaén</b>	59	3,58%	83	11,10%	2	0,83%	144	5,46%
<b>Málaga</b>	264	16,00%	80	10,70%	4	1,67%	348	13,19%
<b>Sevilla</b>	600	36,36%	248	33,16%	3	1,25%	851	32,26%
<b>Otras Provincias</b>	24	1,45%	27	3,61%	2	0,83%	53	2,01%
<b>Extranjero</b>	4	0,24%	5	0,67%	-	0,00%	9	0,34%
<b>Sin Det.</b>	219	13,27%	82	10,96%	219	91,25%	520	19,71%
<b>TOTAL</b>	<b>1.650</b>	<b>62,55%</b>	<b>748</b>	<b>28,35%</b>	<b>240</b>	<b>9,10%</b>	<b>2.638</b>	

## ÍNDICE DE TABLAS

<b>Tabla 1</b>	Población 0-17 años según sexo y edad. Andalucía, 2018 .....	16
<b>Tabla 2</b>	Población menor de 18 años según provincia; Andalucía, 2018 .....	17
<b>Tabla 3</b>	Indicadores de población extranjera menor de 18 años. Andalucía y provincias, 2018 .....	21
<b>Tabla 4</b>	Alumnado matriculado en enseñanzas de régimen general según ciclo, titularidad del centro y provincia. Andalucía, curso 2017-18 .....	28
<b>Tabla 5</b>	Indicadores educativos. España, Andalucía y provincias .....	32
<b>Tabla 6</b>	Tasas de pobreza relativa con y sin transferencias sociales. Personas de 0 a 17 años de edad. Andalucía, 2017 .....	45
<b>Tabla 7</b>	Número de personas condenadas de 14 a 17 años según provincia, grupos de edad y sexo. Andalucía, 2017 .....	64
<b>Tabla 8</b>	Número de infracciones cometidas según edad y tipo de infracción. Andalucía, 2017 .....	65
<b>Tabla 9</b>	Número de infracciones cometidas según sexo y tipo de infracción. Andalucía, 2017 .....	65
<b>Tabla 10</b>	Distribución de queja, gestionadas en el año, por materia y causas de conclusión .....	434
<b>Tabla 11</b>	Distribución de quejas, iniciadas en el año, por materia y causas de conclusión .....	436

<b>Tabla 12</b>	Distribución de actuaciones, iniciadas en el año, por Sub-materias .....	438
<b>Tabla 13</b>	Análisis de las causas de cierre de las quejas gestionadas ...	444
<b>Tabla 14</b>	Municipio objeto de las quejas iniciadas en el año por tipo de tramitación .....	446
<b>Tabla 15</b>	Distribución geográfica del objeto de las quejas, iniciadas en el año, por materia .....	456
<b>Tabla 16</b>	Distribución por materia de las actuaciones, iniciadas en el año, por sexo del promotor .....	458
<b>Tabla 17</b>	Distribución por provincia residencia del promotor de la queja y sexo .....	460
<b>Tabla 18</b>	Distribución de las quejas por materia y sexo .....	461
<b>Tabla 19</b>	Distribución por provincia residencia del promotor de actuaciones I.Parte por sexo .....	462
<b>Tabla 20</b>	Distribución provincial de las Consultas de Menores por Vía de acceso y según Provincia de Residencia del principal interesado .....	464
<b>Tabla 21</b>	Consultas Menores. Distribución por Provincia y Sexo .....	465

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

<b>Gráfico 1</b>	Población menor de 18 años según provincia. Andalucía, 2018 .....	17
<b>Gráfico 2</b>	Porcentaje de población menor de 18 años respecto al total de la población según provincias. Andalucía, 2018 .....	18
<b>Gráfico 3</b>	Evolución de la población menor de 18 años. Andalucía, 1998-2018 .....	19
<b>Gráfico 4</b>	Distribución de la población menor de 18 años de nacionalidad extranjera. Andalucía, 2018 .....	20
<b>Gráfico 5</b>	Tasa bruta de natalidad según comunidad autónoma. España, 2017 .....	22
<b>Gráfico 6</b>	Tasa bruta de natalidad según provincia. Andalucía, 2017 .....	23
<b>Gráfico 7</b>	Evolución de la tasa bruta de natalidad. España y Andalucía, 2007 - 2017 .....	24
<b>Gráfico 8</b>	Tasa de mortalidad infantil según comunidad autónoma. España, 2017 .....	25
<b>Gráfico 9</b>	Tasa de mortalidad infantil según provincias. Andalucía, 2017 .....	26
<b>Gráfico 10</b>	Distribución del alumnado según nivel educativo. Andalucía, curso 2017-18 .....	30
<b>Gráfico 11</b>	Distribución del alumnado según provincia. Andalucía, curso 2017-18 .....	31

<b>Gráfico 12</b>	Número de personas menores de 18 años tuteladas por el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018 .....	33
<b>Gráfico 13</b>	Número de acogimientos residenciales en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018 .....	35
<b>Gráfico 14</b>	Número de acogimientos familiares según provincia. Andalucía, 31 de diciembre de 2017 y 31 de diciembre de 2018 .....	36
<b>Gráfico 15</b>	Número de adopciones nacionales constituidas según provincia. Andalucía, 2017 y 2018 .....	37
<b>Gráfico 16</b>	Número de personas menores de 18 años en guarda con fines de adopción. Andalucía, 31 de diciembre de 2018.....	38
<b>Gráfico 17</b>	Nuevos ingresos de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 2018 .....	39
<b>Gráfico 18</b>	Nuevos ingresos de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según país de procedencia. Andalucía, 2018 .....	40
<b>Gráfico 19</b>	Niños, niñas y adolescentes migrantes atendidos en el Sistema de Protección de Menores según provincia. Andalucía, 2018 .....	41
<b>Gráfico 20</b>	Atenciones de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según país de procedencia. Andalucía, 2018 .....	42

<b>Gráfico 21</b>	Bajas de personas migrantes no acompañadas en el Sistema de Protección de Menores según motivo de la baja. Andalucía, 2018 .....	43
<b>Gráfico 22</b>	Riesgo de pobreza o exclusión social (tasa AROPE) según tipo de hogar. Andalucía, 2017 .....	47
<b>Gráfico 23</b>	Porcentaje de personas de 0 a 17 años de edad que viven en hogares que no pueden permitirse diversos gastos. Andalucía, 2017 .....	48
<b>Gráfico 24</b>	Distribución de personas atendidas en USMIJ según grupo diagnóstico. Andalucía, 2017 .....	51
<b>Gráfico 25</b>	Distribución de las notificaciones según provincia. Andalucía, 2018 .....	56
<b>Gráfico 26</b>	Distribución de las notificaciones de maltrato según procedencia. Andalucía, 2018 .....	57
<b>Gráfico 27</b>	Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología. Andalucía, 2018 .....	58
<b>Gráfico 28</b>	Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología y sexo. Andalucía, 2018 .....	59
<b>Gráfico 29</b>	Distribución de las notificaciones de maltrato infantil según tipología y edad. Andalucía, 2018 .....	60
<b>Gráfico 30</b>	Distribución de las medidas impuestas en sentencias según tipo. Andalucía, 2017 .....	66
<b>Gráfico 31</b>	Distribución del tipo de medidas adoptadas según sexo. Andalucía, 2017 .....	67
<b>Gráfico 32</b>	Frecuencia en los últimos 12 meses con que se ha jugado dinero según plataforma. España, 2016 .....	347

<b>Gráfico 33</b>	Frecuencia con la que se juega dinero fuera de Internet, según sexo y edad. España, 2016 .....	348
<b>Gráfico 34</b>	Frecuencia con la que se juega dinero en Internet, según sexo y edad. España, 2016 .....	349
<b>Gráfico 35</b>	La Publicidad en el juego Online .....	358
<b>Gráfico 36</b>	Inversión en publicidad y en patrocinios .....	359









DEFENSOR  
DEL MENOR  
DE ANDALUCÍA



YouTube



dPA defensor del  
pueblo Andaluz

