



Los niños y los adolescentes  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2019



**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**





**Los niños y los adolescentes  
en el informe anual del  
Defensor del Pueblo 2019**

Madrid, 2020

## **INFORME ANUAL 2019**

Se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2019/>)

### **Volumen I: Informe de gestión**

### **Volumen II: La contribución de la inmigración a la economía española (estudio)**

#### **Anexos (solo en formato digital):**

- A. Estadística completa
- B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos
- C. Actuaciones de oficio
- D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras
- E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2019:
  - 1. Recomendaciones
  - 2. Sugerencias
  - 3. Recordatorios de deberes legales
  - 4. Advertencias
  - 5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

Se permite la reproducción total o parcial del contenido de esta publicación, siempre que se cite la fuente. En ningún caso será con fines lucrativos.

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

## SUMARIO

<b>Datos y contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo .....</b>	<b>5</b>
Actividad internacional .....	5
<b>Supervisión de la actividad de las administraciones públicas .....</b>	<b>6</b>
Administración de Justicia .....	6
Ciudadanía y seguridad pública .....	20
Migraciones .....	23
Igualdad de trato .....	58
Violencia de género .....	65
Educación y deporte .....	83
Sanidad .....	125
Seguridad social y empleo .....	136
Política social .....	144
Vivienda .....	167
Hacienda pública .....	174
Actividad económica .....	177
Comunicaciones y transporte .....	184
Administración local .....	187
El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) .....	191

Al final del presente volumen se incluye un índice completo, donde se detallan los contenidos del informe.

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2019 del Defensor del Pueblo relacionados con los menores y los adolescentes.

Se sigue el mismo orden del informe anual, indicando entre corchetes, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del informe al que pertenecen. Además, se señalan con puntos suspensivos entre corchetes [...] todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a niños y adolescentes.

## DATOS Y CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO [volumen I del informe anual. Informe de gestión, parte I]

### ACTIVIDAD INTERNACIONAL [parte I, capítulo 5 del informe anual]

[...]

#### COOPERACION INTERNACIONAL [5.1]

El Defensor del Pueblo ha continuado desarrollando relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

Esas relaciones son particularmente importantes en la resolución de casos concretos, como el que se solventó satisfactoriamente entre las defensorías de Malta y España, sobre **un menor no acompañado** que recibió refugio en Malta, después de escapar de Libia, y que afirmó haber sido separado de su familia que residía en un centro de Málaga. El caso había sido remitido al Defensor del Pueblo y al ACNUR en España y Malta por una ONG española, ya que la madre había expresado su voluntad de reunirse con su hijo a su llegada al centro de acogida en Málaga proveniente de un buque de rescate. El ACNUR solicitó la ayuda del Defensor del Pueblo español, ya que las gestiones que había realizado hasta entonces habían sido infructuosas. El Defensor del Pueblo, a su vez, solicitó la cooperación del Ombudsman de Malta para que esta familia pudiera reunirse, quien de modo inmediato se hizo cargo del asunto y convenció a las autoridades maltesas, consiguiendo felizmente la reunión del menor con su familia.

[...]

## SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [volumen I del informe anual. Informe de gestión, parte II]

### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [parte II, capítulo 1 del informe anual]

#### *Consideraciones generales*

[...]

La parálisis parlamentaria que se ha producido en 2019 (práctica inexistencia de actividad normal debido a las dos disoluciones de las Cortes que se han llevado a cabo en el año) ha impedido el desarrollo de los trabajos parlamentarios de la proposición de ley sobre los denominados «**bebés robados**», tomada en consideración en noviembre de 2018. Recuperada la actividad parlamentaria, resulta oportuno recordar la importancia de la cuestión, las recomendaciones del Defensor del Pueblo sobre este tema y las respuestas que han ido llegando de las administraciones.

[...]

#### «BEBÉS ROBADOS» [1.1]

En el informe anual de 2018, esta institución detalló todas las actuaciones que, desde el año 2011, se habían venido realizando con relación a las medidas de apoyo de las distintas administraciones a los afectados por la posible sustracción de recién nacidos.

En el año 2019, el Defensor del Pueblo ha continuado recibiendo informes de las actuaciones que se encontraban en trámite, pero, lamentablemente, la actividad ministerial se ha visto muy condicionada por los procesos electorales que han tenido lugar durante todo el año.

En fecha de 18 de julio de 2018, esta institución formuló una serie de recomendaciones, con resultados poco esperanzadores, que se detallan a continuación.

**A. La Fiscalía General del Estado** no aceptó la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo para la creación de una fiscalía especial que coordinara todos los procedimientos que existían en todo el país, indicando que, desde la Circular 2/2012, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién



nacidos, la organización que existe en la fiscalía es la correcta, ya que se centraliza en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado toda esta materia.

Asimismo, informó de que no le constaba ningún pronunciamiento expreso de la Sala Segunda del Tribunal Supremo sobre la prescripción de estos casos, siendo de aplicación los criterios establecidos en la citada Circular 2/2012.

**B. Al Ministerio del Interior** se le trasladó la preocupación de que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, fuera un muro infranqueable para las víctimas en sus investigaciones particulares, habida cuenta de que se les denegaba el acceso a la documentación que les permitiría avanzar en sus averiguaciones. El Defensor del Pueblo entiende que sería necesario que se destinaran efectivos policiales especializados a la investigación de estos casos que permitiera avanzar en el esclarecimiento de los hechos, cruzando los datos de los distintos archivos, y accediendo a información y documentación que les está vedada legalmente a las víctimas.

El Ministerio del Interior contestó al Defensor del Pueblo, en fecha 27 de marzo de 2019, informando de que para obtener pruebas y avanzar en las investigaciones por parte de las víctimas, solo se puede apelar al cumplimiento de la actual Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales.

Asimismo, comunicó que existía un acuerdo de colaboración entre la Fiscalía General del Estado, el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para el desarrollo de actuaciones en el ámbito del Servicio de información a afectados por una posible sustracción de recién nacidos, firmado el 26 de febrero de 2013, habiéndose creado bajo la dependencia y coordinación del Ministerio de Justicia, los ficheros de datos de carácter personal de «solicitudes de suministro de información administrativa por parte de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos» y de «Perfiles de ADN de personas afectadas por la sustracción de recién nacidos», así como un «Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos», cuyo objetivo principal era facilitar el acceso a la documentación que pudiera servir de base para fundamentar las acciones civiles y/o penales necesarias para determinar la filiación natural.

Concluía el informe indicando que para la **Secretaría de Estado de Seguridad** era una prioridad la protección de los colectivos más vulnerables, en especial los menores, y más aún los recién nacidos; por ello, se había procedido a designar puntos focales en la Policía Nacional y en la Guardia Civil para la recepción, tramitación y coordinación de todos los asuntos relacionados con esta materia, tanto a nivel central

como periférico, y a funcionarios policiales especializados que se encargan de la investigación de posibles casos de sustracción de recién nacidos.

**C. Al Ministerio de Justicia** se enviaron las siguientes recomendaciones.

1. Crear un banco de ADN nacional y que la realización de pruebas de ADN sea gratuita para las víctimas del tráfico de bebés robados.

El ministerio contestó que ya había puesto a disposición de los afectados una base de perfiles de ADN, gestionada por el Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses, que permitía detectar coincidencias genéticas entre los afectados que voluntariamente quisieran incluir su perfil.

Respecto del carácter gratuito de dichas pruebas, indicó que su implantación dependía de la valoración económica del gasto que supondría la realización de análisis gratuito, recordando que, en los casos que lo acordara la autoridad judicial, la realización de dichas pruebas tenía carácter gratuito.

2. Conceder el derecho de justicia gratuita automático para las víctimas en los procedimientos judiciales que se inicien o se hayan iniciado como consecuencia de las denuncias presentadas. El Ministerio de Justicia informó de que la propuesta implicaba un cambio normativo y que sería objeto de estudio.

3. Reorganizar la oficina para los afectados al objeto de que, además de mantener las actuales funciones de servicio de información y recogida de datos, ofrezca un servicio de orientación. El Ministerio de Justicia contestó que ya se garantizaba la orientación jurídica de las víctimas, detallando las distintas funciones de dicha oficina.

A la **Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos**, se le recomendó que se dirigiera a las autoridades eclesíásticas para que estas facilitaran toda la información y documentación obrante en los archivos parroquiales que pudiera ayudar a las víctimas en los procedimientos judiciales que tuvieran planteados. El Defensor del Pueblo entiende que la colaboración de las autoridades eclesíásticas es imprescindible en muchas de las investigaciones, habiéndose constatado en instancias judiciales la implicación de religiosas en los hechos denunciados.

El Ministerio de Justicia comunicó que carecía de competencia e información sobre el estado de situación de eventuales requerimientos formulados en procedimientos concretos a las autoridades eclesíásticas, y recordó que las autoridades eclesíásticas no se pueden sustraer al obligado auxilio judicial, bien sea para práctica de pruebas o para la cesión o facilitación de datos obrantes en los archivos de las parroquias o de los

institutos religiosos que hayan gestionado hospitales, maternidades o instituciones de acogida de madres solteras.

Concluía el informe indicando que «se podrá trasladar a las autoridades eclesiásticas la importancia del asunto que motiva la Recomendación del Defensor del Pueblo».

**D.** El Defensor del Pueblo se dirigió también al **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social**, al objeto de indagar sobre la documentación y archivos que se encontraban, según manifestaciones de algunos afectados, en los sótanos de ese organismo, dado que dicha documentación y archivos podrían ser muy valiosos para las investigaciones sobre bebés robados.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social informó de los archivos que se custodiaban en esas dependencias y de la normativa que regula el acceso a dichos fondos.

Asimismo, se informó de que hasta ese momento no había habido solicitudes de documentación cursadas por jueces o tribunales, el ministerio fiscal o fuerzas policiales pero que se habían mantenido canales de cooperación e información con la Oficina del Programa de búsqueda de datos biográficos y Comisión de seguimiento documental sobre posible sustracción de menores de la Comunidad de Madrid y con el Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos del Ministerio de Justicia.

Con posterioridad a la formulación de las recomendaciones, y antes de la emisión de los informes de los distintos ministerios contestando a las recomendaciones anteriormente señaladas, en fecha 20 de noviembre de 2018, en el Congreso de los Diputados, se aprobó, por unanimidad, la Proposición de Ley 122/000275, sobre bebés robados en el Estado español.

De la proposición de ley presentada se dio traslado al Gobierno, conforme a lo establecido en el artículo 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados, para que manifestase su criterio. En fecha 10 de enero de 2019, se realizó un informe por el gabinete de la Secretaría de Estado de Justicia, en el que se elaboraron una serie de pre-enmiendas, de las que no se ha informado al Defensor del Pueblo.

En virtud de la aprobación del Real Decreto 129/2019, de 4 de marzo, se produjo la disolución del Congreso de los Diputados y del Senado, así como la convocatoria de elecciones del día 28 de abril de 2019. La interinidad del gobierno continuó hasta el nuevo proceso electoral del día 10 de noviembre de 2019.

El Defensor del Pueblo reitera su compromiso con los afectados y considera que los poderes públicos tienen pendiente dar una respuesta eficaz a todas las víctimas de sustracción de recién nacidos, siendo preciso que todas las administraciones públicas competentes hagan un ímprobo esfuerzo para adoptar las medidas necesarias que conduzcan a esclarecer los hechos que se investigan (18008242).

### ***Investigación de orígenes biológicos y protección de datos***

El día 17 de octubre de 2019, se presentó una queja en la que el ciudadano exponía su preocupación por los obstáculos insalvables con los que se estaba encontrando para poder contactar con su madre biológica, de la que conocía su identidad. En el escrito presentado narra que fue adoptado a la edad de cinco años, después de pasar sus primeros años en un orfanato y afirmaba que, recientemente, había tenido conocimiento de que su madre, a la que creía fallecida en el momento del parto, podría estar viva.

En el supuesto planteado, el compareciente conocía la identidad de su madre biológica, que constaba en su partida de nacimiento, pero el problema se planteaba cuando, para continuar en sus investigaciones, necesitaba un dato de carácter personal que por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, le está vetado. Se trata del Documento Nacional de Identidad de su progenitora biológica. Así se lo habían indicado en la Dirección General de la Policía, en la Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León, y en el Instituto Nacional de Estadística.

El ciudadano argumentaba que la ley le ampara en su derecho a conocer la propia filiación biológica, pero la rigidez de la normativa en materia de protección de datos de carácter personal le impedía avanzar en su investigación para poder reencontrarse con su madre biológica.

Se trata de un supuesto jurídico-privado en el que el Defensor del Pueblo carece de competencias. Sin embargo, esta institución consideró conveniente trasladar la consulta a la **Secretaría de Estado de Justicia**, al objeto de que informara sobre las posibles soluciones, si las hubiera, al problema planteado.

Salvando las distancias que evidentemente hay entre las adopciones regulares (como la del presente caso) y las adopciones irregulares (que presentan las de los «bebés robados»), llegados al punto en que se conoce la identidad de una progenitora biológica, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre si es posible algún servicio de mediación que facilite el contacto personal de madre e hijo (siempre que ambas partes estén de acuerdo) o bien si el derecho a conocer los orígenes biológicos se limita a conocer la identidad sin más y sin que pueda haber ningún avance para un ulterior contacto personal entre madre e hijo.

A la fecha de cierre de este informe anual, la Secretaría de Estado de Justicia no ha contestado a la consulta del Defensor del Pueblo (19019556).

## DILACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [1.2]

[...]

### Actuaciones relevantes respecto a dilaciones [1.2.2]

[...]

#### ***Dilaciones que no tienen su origen en la tramitación del procedimiento judicial, sino en la deficiencia de medios de otras administraciones***

En otras ocasiones, el ciudadano se ve afectado por dilaciones que no tienen su origen en la tramitación del procedimiento judicial, sino en la deficiencia de medios que otras administraciones ponen a disposición de la justicia para la ejecución de sus resoluciones. Es el caso de un procedimiento de familia medidas provisionales previas, en el que el Juzgado de Primera Instancia número 7 de Castellón había dictado un Auto de 16 de mayo de 2019, acordando que la madre de un menor podía estar en su compañía los fines de semana en régimen de tutela con supervisión por el punto de encuentro familiar. En el Punto de Encuentro Familiar del Grao de Castellón le habían dicho que, por falta de personal y deficiencia del sistema, como mínimo hasta después de las navidades no se podrían llevar a cabo las visitas a su **hijo de cuatro años**. Solicitada información a la **Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana**, se informó de que el 5 de junio de 2019 el Punto de Encuentro Familiar de Castellón comunicó mediante escrito al juzgado derivante, tanto la recepción de la ficha de derivación como la existencia de lista de espera en la modalidad de visitas tuteladas con supervisión. El expediente derivado ocupaba la posición número 50, con un tiempo estimado de 11 a 13 meses para iniciar la intervención; matizando que solo se encontraban en lista de espera los expedientes cuyo régimen de visitas es en la modalidad de visitas tuteladas.

Se estudió la posibilidad de ofrecimiento de otra alternativa. No obstante, fue descartada, dado que el más cercano al Punto de Encuentro Familiar de Castellón (El Grao), se encuentra ubicado en el municipio de Sagunto (51 kilómetros) y también contaba con una lista de espera de 29 expedientes en el momento de la queja. El otro punto de encuentro familiar de la provincia de Castellón, está ubicado en Vinaròs y fue desestimado por la elevada distancia entre ambos municipios (151 kilómetros). Por lo tanto, no fue posible el ofrecimiento de una alternativa al no existir dentro de la organización y planificación del servicio ninguna hora disponible.

La Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas indicaba que, en su voluntad de atender las competencias atribuidas en la materia, estaba gestionando la implantación de un nuevo modelo de red de puntos de encuentro que ampliara el horario de atención así como el número de profesionales de atención directa, con lo que se verá mejorada la calidad del servicio de los puntos de encuentro familiar.

Vista la conclusión del informe, el 2 de enero de 2020 se ha solicitado una ampliación de información sobre qué previsión temporal había para la ampliación del horario de atención así como del número de profesionales de atención directa de los puntos de encuentro familiar y si con ello se iba a reducir el tiempo estimado de 11 a 13 meses para iniciar las visitas tuteladas de madre e hijo (19016899).

## SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA [1.3]

### Menores en centros de internamiento para menores infractores [1.3.1]

#### ***Fallecimiento en el Centro de Menores Tierras de Oria (Almería)***

Es frecuente que el Defensor del Pueblo inicie actuaciones de oficio por hechos que considera relevantes, cuando de su desarrollo pudiera revelarse una eventual irregularidad en la actuación de la Administración.

Por esta razón, se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** sobre el fallecimiento de un menor, de origen extranjero, interno en el **Centro de Menores Tierras de Oria, en Almería**. El fallecimiento habría sobrevenido tras aplicar los protocolos de contención previstos para situaciones de agresividad y violencia, hecho por el cual el **Juzgado de Instrucción de Purchena** había abierto las correspondientes diligencias.

Paralelamente, se iniciaron actuaciones con la **Vicepresidencia y Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local de la Junta de Andalucía**, solicitando información sobre las actuaciones llevadas a cabo por esa consejería para el esclarecimiento de los hechos, remitiendo copia de las grabaciones que pudieran existir al respecto.

En el informe de referencia se participaba que se había puesto a disposición judicial la información y grabación de los hechos, por lo que se consideraba procedente recabar directamente las grabaciones al Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Purchena.

Desde esta institución se ha recordado el deber de colaboración de los organismos públicos establecido en los artículos 19 y 22 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, que legitima la solicitud formulada al acordar que «podrá solicitar a los poderes

públicos todos los documentos que considere establecer para el desarrollo de su función, incluidos aquellos clasificados con el carácter de secreto de acuerdo con la ley». A mayor abundamiento, se recuerda a la Junta de Andalucía que «la no remisión de dichos documentos deberá ser acordada por el Consejo de Ministros y se acompañará una certificación acreditativa del acuerdo denegatorio», lo que aparte de no concurrir en el presente caso, revela el carácter verdaderamente excepcional de los supuestos de no remisión de documentos al Defensor del Pueblo.

Lamentablemente, en el momento de escribir estas líneas la Junta de Andalucía no ha atendido a lo requerido por el Defensor del Pueblo.

El procedimiento judicial continúa en fase de instrucción habiendo recibido declaración de varias personas en calidad de investigados y de varios testigos. En la actualidad continúa en trámite la investigación (19013713).

#### ***Centro de Menores Zambrana (Valladolid)***

Se iniciaron actuaciones con otro centro de menores, en este caso con el Zambrana, de Valladolid, por la queja recibida de una de las internas. Expone que es vegetariana y que y apoyada por su madre, solicitó a la dirección del centro que se le facilitara un menú acorde con una dieta en ese sentido. Desde el centro se le denegó la petición, argumentando que no se podía equiparar con las formuladas por motivos religiosos.

Considera esta institución que la dieta vegetariana es una manifestación más del vegetarianismo como ideología, que no se reduce únicamente a la nutrición, sino que conlleva una actitud y un estilo de vida que rechaza otras formas de utilización de los animales para producir bienes de consumo. En consecuencia, debe entenderse englobada bajo la protección del artículo 16 de la Constitución española, que garantiza que las personas pueden acomodar su conducta a sus propias convicciones, sin la injerencia del Estado ni de los particulares, sin más límites que el respeto del orden público protegido por la ley.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado una Sugerencia al **Centro de Menores Infractores Zambrana, de Valladolid**, en el sentido de que adopte las medidas oportunas para que, respetando la libertad ideológica y convicciones personales de la menor, se le facilite una dieta vegetariana supervisada por el servicio médico del centro, sin perjuicio de que se realicen los controles médicos oportunos, a fin de constatar si el estado de la interna requiere o no algún suplemento alimenticio o vitamínico.

La Sugerencia no ha sido aceptada teniendo presente, según se informó al Defensor del Pueblo, que la petición fue desestimada en su momento por el Juzgado de Menores número 1 de Valladolid (19010157).

### ***Centro de Menores Marcelo Nessi (Badajoz)***

Con ocasión de la visita efectuada por el Defensor del Pueblo al **Centro de Menores Infractores de Badajoz Marcelo Nessi**, se recibió un escrito de un grupo de menores, en el que se daba traslado, a modo de queja, de diversos aspectos relacionados con las instalaciones y modo de vida en el centro.

Consideraban que los menús eran poco variados, y que el horario de cena estaba muy próximo al momento de subida a las habitaciones; consideraban que las instalaciones mostraban un deficiente mantenimiento; que la ropa que se les facilitaba por el propio centro estaba en mal estado en su mayoría; que no se les facilitaba esponja como útil de aseo que consideraban necesario, y presentaban queja, por último, por un exceso de tiempo ocioso exento de actividades, y sobre la falta de atención del personal que consideraban que no era todo lo cercana que debiera ser dada su situación.

Consultada la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura**, informó de que existen menús de verano y de invierno, establecidos sobre sendos ciclos de cuatro semanas, no obstante lo cual, se solicitaría revisión por enfermería sin dejar de señalar el hándicap que supone la introducción de verduras en la alimentación diaria por el rechazo generalizado que para su consumo se produce.

Aunque se reconoce que el tiempo que transcurre desde que termina la cena hasta que suben los menores a las habitaciones es más corto de lo que sería deseable, ello es debido a la necesaria organización condicionada a los cambios de turno del personal. Teniendo en cuenta los horarios se planifican cenas ligeras que permitan una adecuada digestión.

El estado de las instalaciones se reconoce defectuoso solo en algunos aspectos, siendo necesarias unas obras de reparación y mantenimiento que ya está previsto abordar el próximo año gracias a inversiones de Fondos FEDER. No obstante, apuntan que en ocasiones son las conductas de los menores las que provocan acciones destructivas contra los espacios o el mobiliario, dificultando el deseado mantenimiento. No se considera apropiado desde un punto de visita higiénico el reparto de esponjas entre los útiles de aseo, por lo que se ha optado por prescindir de ellas. En cuanto a la ropa facilitada por el centro, se recuerda que es un recurso para disponer de forma puntual de vestuario para internos de primera acogida u otras circunstancias excepcionales, ya que los menores visten de forma habitual con su propia ropa.



A la queja de los menores por la falta de asistencia sanitaria por la noche, se explicaba que la probabilidad de demanda de atención sanitaria disminuye a partir de las 22 horas, sin perjuicio de lo cual existen mecanismos de coordinación con la red pública sanitaria por si fuera precisa, además de tener un contrato privado con una empresa que atiende las demandas las 24 horas del día.

La demanda de los menores de mayor presencia de determinados trabajadores en los módulos se entiende como una cuestión subjetiva, no teniendo la percepción de que no se desarrolle la intervención demandada, apuntando que en todo caso «esa interacción estará condicionada por el necesario y debido desarrollo de otras actuaciones, que no necesariamente se realizan a partir de la relación directa entre el técnico y el interno».

Quedando igualmente rebatida en el informe la falta de actividades diarias con la exposición de los programas, desde esta institución se ha procedido al cierre de las actuaciones habiendo constatado una correcta actuación por parte de la Administración pública (19007914).

### Sustracción internacional de menores por uno de los progenitores [1.3.2]

Desde la perspectiva de supervisión de la actuación de la Administración pública española, el Defensor del Pueblo tiene encomendada la vigilancia del cumplimiento de los tratados internacionales de los que España es parte. El Convenio de la Haya de 1980 sobre los Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores designa al Ministerio de Justicia como autoridad central mediadora y supervisora de la tramitación de los expedientes de restitución.

Cuando el abogado del Estado presenta ante el juzgado de primera instancia correspondiente una demanda de restitución internacional de un menor, lo hace en nombre y representación de la autoridad central española que es el Ministerio de Justicia, en defensa de la aplicación del citado convenio. Por ello, el contacto entre el abogado y el solicitante se realiza a través del Ministerio de Justicia, que hace llegar las alegaciones y pruebas que facilita el progenitor que solicita la restitución.

En el ejercicio de dicha encomienda actuó la Administración pública española al recibir la solicitud de restitución de un menor cuya devolución reclamaba la República Checa. La queja la presentaba la abuela del menor a través del Defensor del Pueblo Europeo, refiriendo la falta de colaboración de las autoridades españolas en la tramitación del expediente de restitución. La autoridad central española, analizada la documentación recibida, en el ejercicio de sus competencias, resolvió que no quedaba acreditada, entre otras cuestiones, que la residencia habitual del menor fuera la República Checa, como afirmaban las autoridades de ese país. Además, se informó que

el solicitante había sido citado para comparecer en el Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 3 de Madrid, acusado de un presunto delito de malos tratos a su mujer.

Aportada nueva documentación, habiendo finalizado el proceso judicial penal, el Ministerio de Justicia resolvió dar trámite a la solicitud por medio de la Abogacía del Estado en Madrid. El Juzgado de Primera Instancia número 93 de Madrid dictó auto ordenando el retorno del menor a la República Checa, país al que se informó acompañando la resolución judicial.

De nuevo la Autoridad Central Española se puso en contacto con su homónima checa para comunicar que la madre del menor había interpuesto recurso de apelación contra la sentencia dictada en primera instancia. La Audiencia Provincial de Madrid estimó el recurso, revocando así el auto que ordenaba el retorno del menor, al considerar que no concurría el requisito exigido por el artículo 3 del Convenio de la Haya, por cuanto el traslado de la madre con el menor a España se produjo con el consentimiento del padre.

De la mencionada resolución judicial se dio traslado a la Autoridad Central Checa, a la que se ha mantenido continuamente informada a través de numerosos correos electrónicos y reuniones mantenidas con distintas autoridades checas, por lo que se concluyó que la falta de información no era imputable, en ningún caso, a la actuación de la Administración pública española, lo que ha propiciado el archivo de la queja (19003124).

De falta de información se lamentaba también un padre que acudió al Defensor del Pueblo, y que había promovido un expediente de restitución de sus dos hijas menores de edad, que estaban retenidas en Brasil por su madre, desde enero de 2018. En el informe del **Ministerio de Justicia** se explica que recibida la solicitud por parte del padre de las niñas, se procedió a la traducción de toda la documentación y se remitió a la Autoridad Central de Brasil.

Tan pronto como se recibió la respuesta se dio traslado tanto al compareciente como a su abogada, informando de la intención de la madre de llegar a un acuerdo amistoso, solicitando que remitiera las alegaciones que estimara convenientes. Recibida la respuesta del padre se remitió a la Autoridad Central brasileña. Dada la imposibilidad de llegar a un acuerdo entre los progenitores, la Abogacía General de la Unión había presentado demanda en junio de 2018 ante el Tribunal Federal de Sao Paulo, de lo que se informó al padre y a su abogada.

Ese mismo mes se recibió la decisión dictada por el Tribunal de Sao Paulo en la que entre otras medidas, se establecía la prohibición de salida de las menores de la ciudad, y se fijaba fecha para llevar a cabo la vista de conciliación en julio de 2018. Habiendo confirmado la asistencia del padre, se informó por medio del Ministerio de

Justicia español a su homónimo brasileño, al que solicitó informara sobre el desarrollo de la vista.

No habiendo sido posible alcanzar un acuerdo entre los progenitores, se permitió un régimen de visitas durante los dos días que estuvo el padre allí.

Ante la falta de información actualizada, la Autoridad Central española solicitó nuevos datos sobre el estado de tramitación del proceso judicial, que informaron estaba pendiente de una valoración psicológica de las menores. A fin de conocer cualquier novedad referente al caso, la Subdirección General de Cooperación Jurídica Internacional trasladó el asunto al juez español de enlace de la Conferencia de la Haya con el ruego de que hiciera llegar la consulta a su homólogo brasileño, que a su vez solicitó información al Tribunal de Sao Paulo.

Recordando que al Ministerio de Justicia compete la función de tramitación e interlocución con la Autoridad Central del otro país, y que en este caso se ha dado puntual información a los afectados, se concluyó la investigación procediendo al archivo de la queja (19003856).

En un marco de cooperación institucional, se dirigió al Defensor del Pueblo la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay solicitando información respecto de una menor que fue restituida a España por disposición del Poder Judicial uruguayo. En el proceso de restitución se dispuso una serie de medidas cautelares tendentes a tutelar el interés superior de la niña, por lo que se ha solicitado información a la **Fiscalía General del Estado** sobre el estado de tramitación del procedimiento seguido en el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Vielha e Mijaran (Lleida) de guarda y custodia contencioso, estando a la espera de recibir respuesta al cierre del informe (19017182).

### Puntos de encuentro familiares [1.3.3]

El punto de encuentro familiar es un servicio destinado a facilitar el régimen de visitas, en aquellos casos en los que se haya producido una ruptura familiar y el juez considere apropiada su reanudación en un espacio neutral, donde bien se desarrolle la visita, o sirva al menos de punto de recogida y entrega del menor.

La apertura de expediente en el punto de encuentro familiar suele producirse tras recibir resolución judicial que deriva a las familias a este recurso para realizar un régimen de visitas bajo la supervisión de profesionales especializados en relaciones familiares.

En ese momento se inicia la tramitación del expediente, que pasa a listarse atendiendo al orden de llegada. A la espera de disponibilidad horaria para el inicio del

servicio, los profesionales del centro se entrevistan con ambos progenitores para ir configurando el desarrollo de las futuras visitas.

Al ser un servicio muy demandado, suele haber largas listas de espera, que pueden demorar el inicio del régimen de visitas hasta seis meses, como le ocurrió al padre que presentó queja ante el Defensor del Pueblo en relación con el servicio municipal del **Ayuntamiento de Mollet del Vallés** (Barcelona). Al tratarse de un problema de falta de disponibilidad horaria y espacio para ejecutar la sentencia en los términos previstos, la situación quedó resuelta tan pronto como el calendario de actuaciones lo permitió, por lo que desde esta institución se cerró la investigación (19010896).

El punto de encuentro familiar de derivación es el correspondiente al domicilio del menor, por favorecer su interés superior y causarle el menor perjuicio posible, evitándole desplazamientos innecesarios, sobre todo en aquellos casos en los que las visitas deben ser tuteladas.

En este sentido, se dirigió el padre de una menor presentando queja por las demoras en el inicio del régimen de visitas con su hija, acordado por el Juzgado de Primera Instancia número 3 de Las Palmas de Gran Canarias.

Al parecer, estaba en lista de espera en el Punto de Encuentro Familiar de Valencia, pero iniciada la oportuna investigación, el ayuntamiento informó que dados los datos domiciliarios del progenitor custodio, se había procedido a derivar el expediente al Punto de Encuentro Familiar de Mislata, siendo la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas la entidad competente para determinar los requisitos que rigen la posición o permanencia de un expediente en la lista de espera (19010929).

[...]

## REGISTRO CIVIL [1.5]

### Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general [1.5.1]

[...]

El interés por los **derechos de los menores**, especialmente por aquellos que se encuentran en situaciones delicadas, es objeto de constante preocupación por parte de esta institución. Así, se inició una actuación con la **Secretaría de Estado de Justicia**, tras recibir una reclamación en la que se constataba una excesiva demora en la tramitación de un expediente de nacionalidad española por residencia de un menor de edad, que padecía un elevado grado de discapacidad sensorial. La demora en la

tramitación del expediente derivaba en múltiples perjuicios para acceder a los recursos que le eran necesarios y para la continuidad de sus estudios.

En ese caso concreto no se estaba tomando en consideración la minoría de edad ni se estaba aplicado el interés del menor al que están obligadas todas las administraciones públicas en los expedientes en los que hay menores de edad afectados. Finalmente se consiguió agilizar dicha tramitación, y se resolvió favorablemente la solicitud de nacionalidad española (18003994).

[...]

#### [Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad \[1.5.2\]](#)

[...]

#### ***Resolución de los recursos presentados ante la Dirección General de los Registros y del Notariado***

[...]

La demora en la resolución de los recursos motivó la presentación de una queja en la que la interesada explicaba los perjuicios que le causaba la falta de resolución del recurso que había presentado contra la denegación de la adquisición de la nacionalidad española. Había obtenido por sentencia la guarda y custodia de su hijo, que otorgaba a su ex marido un régimen de visitas reducido y tutelado en un punto de encuentro familiar y en presencia de un profesional del centro. Como consecuencia de los malos tratos, su marido ingresó en prisión, incorporándose ella a un centro para mujeres maltratadas junto a su hijo. Su marido acudió a los tribunales marroquíes, que le concedieron la custodia del hijo, reclamando a la madre la entrega del **menor**, sin tomar en consideración la sentencia obtenida en España. La interesada se encuentra en busca y captura en su país, con apercibimiento de entrar en prisión en caso de no entregar al menor.

Esta institución formuló una Sugerencia, a fin de que se dictara resolución a la mayor brevedad posible en el recurso formulado por la interesada. Se ha concluido el expediente tras conocer que se le había concedido la nacionalidad española (17004161).

[...]

## CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [parte II, capítulo 3 del informe anual]

[...]

### FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS [3.4]

#### Malos tratos y uso de la fuerza [3.4.1]

[...]

##### ***Denuncias de abusos***

[...]

Los presuntos malos tratos infligidos a dos jóvenes por la Policía local de Fuenlabrada ha sido motivo de solicitud de informe al **Ayuntamiento de Fuenlabrada** (Madrid). Se denunciaba que dos personas, **una de ellas menor de edad**, habían sido golpeadas y detenidas por la policía, lo cual había sido difundido por las redes sociales, considerando que la actuación de los agentes de la Policía local fue desproporcionada con abuso de la fuerza.

Tanto el informe del ayuntamiento, como la constancia de dichas grabaciones confirmaron que los agentes trataron de inmovilizar el ciclomotor con el que una de estas personas circulaba por la acera, sin ningún tipo de documentación personal ni del vehículo y sin disponer ni de placa de matrícula ni de distintivos luminosos. Ante la negativa de su conductor, desobedeciendo de forma reiterada y constante a los diferentes requerimientos realizados por los agentes y no permitiendo que se procediera a la reglamentaria inmovilización del vehículo, llegaron a producirse agresiones hacia los agentes, por lo que se procedió finalmente a la detención de uno de los implicados por un presunto delito de desobediencia grave a los agentes de la autoridad, atentado y lesiones. El segundo implicado fue detenido por tratar de impedir de forma activa y violenta la detención del ciudadano anterior.

Los propios videos difundidos en redes sociales atestiguaban que dichas detenciones se habían realizado conforme a los protocolos y procedimientos legalmente establecidos. La fuerza utilizada para la detención fue la estrictamente necesaria, siendo esta proporcional a la resistencia activa ofrecida por las personas detenidas (19010464).

[...]

## TRÁFICO [3.7]

[...]

### Otras cuestiones de tráfico [3.7.2]

En 2019 se ha proseguido una actuación iniciada hace más de cuatro años sobre la necesidad de modificar el Real Decreto 443/2001, de 27 de abril, sobre condiciones de seguridad en el **transporte escolar y de menores**. La **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del Ministerio de Fomento** ha informado de que el grupo de trabajo creado para llevar a cabo la modificación ya ha finalizado la fase de consulta pública previa, restando por recibir el resultado de la consulta que se ha efectuado a los órganos correspondientes de las comunidades autónomas y de los sectores afectados, tras lo cual se elaborará un primer borrador (16009431).

### ***Personas con movilidad reducida***

[...]

[En otros casos, el problema derivaba de] la imposibilidad de una Administración para poder comprobar los datos de una tarjeta de estacionamiento expedida por otra comunidad autónoma, a los efectos de otorgar una autorización de circulación por un área de circulación restringida.

Este supuesto fue planteado por una ciudadana gallega que expuso su disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Madrid en la tramitación de su solicitud de autorización **para su hijo**, titular de una Tarjeta de Estacionamiento para Personas con Movilidad Reducida (TEPMR), para circular en el Área de Madrid Central. El menor tenía reconocida por la Xunta de Galicia un grado de discapacidad del 65 %, y se le exigía la tramitación presencial de la solicitud, al no constar la TEPMR del menor en su base de datos, por estar expedida por otro ayuntamiento y no poder realizar el correspondiente cotejo, exigiendo al administrado o a su representante, desplazarse de Galicia a Madrid, a los solos efectos de que el consistorio pudiera comprobar la autenticidad y vigencia de la tarjeta de estacionamiento.

El 29 de marzo de 2019, el Defensor del Pueblo dirigió una Sugerencia al **Ayuntamiento de Madrid**, instándole a la aplicación del artículo 28 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común, para que el consistorio realizara las comprobaciones telemáticas que se consideren oportunas, evitando a la ciudadana las molestias que no tiene el deber jurídico de soportar. El problema ha sido

resuelto satisfactoriamente, debiéndose a un problema puntual de conectividad (19003835).

[...]



## MIGRACIONES [parte II, capítulo 4 del informe anual]

### *Consideraciones generales*

[...]

Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que 425.000 extranjeros residentes legales tienen **menos de 16 años**.

[...]

## ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL [4.2]

[...]

### Denegaciones de entrada [4.2.2]

[...]

En dos ocasiones durante 2019, el Defensor del Pueblo se ha visto en la obligación de formular advertencias a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. En el mes de marzo se constató, durante una visita a la sala de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez-Madrid Barajas, la presencia de un menor de edad español junto a su madre, nacional de Colombia. Se formuló urgentemente una Advertencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para cesar cualquier actuación que privara al ciudadano español de su derecho a entrar en España, por constituir una vulneración del artículo 19 de la Constitución. Se advirtió de que, de no producirse el acceso inmediato a territorio nacional **del menor junto a su madre**, se podría incurrir en la conducta prevista en el artículo 542 del Código penal. Finalizaron las actuaciones tras permitir la entrada de ambos al territorio (19007030).

Por los mismos motivos, se formuló una Advertencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras tras denegar la entrada a una ciudadana ecuatoriana, **madre de una menor española**, que huían de una situación de violencia de género. La madre quedó retenida en las dependencias del Aeropuerto de Valencia, mientras que su hija, de nacionalidad española, fue separada de su madre e ingresada en un centro de protección de menores. Finalmente, se permitió que ambas se reunieran en territorio nacional (19014705).

Estas actuaciones preocupan al Defensor del Pueblo, ya que son contrarias al citado artículo 19 de la Constitución, que establece que los ciudadanos españoles tienen derecho a residir y circular libremente por territorio nacional. Por su parte, el artículo 20 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece ese mismo derecho respecto de los ciudadanos de la Unión. Sorprende también que se sigan produciendo situaciones como las dos descritas, tras el pronunciamiento del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Albarracín contra España 35765/14). En el citado asunto, el gobierno español reconoció que había violado el derecho a la vida familiar y a la tutela judicial efectiva de un menor español, al intentar expulsar de España a su madre, ciudadana argentina en situación irregular. También el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) ha tenido ocasión de pronunciarse sobre los **derechos de los progenitores extranjeros de menores de edad**, ciudadanos de la Unión Europea. En varias de sus resoluciones ha justificado la concesión de permisos de residencia y trabajo a dichos progenitores, para garantizar el disfrute efectivo de los derechos que les confiere a estos menores el estatuto de ciudadanos de la Unión Europea (caso Ruiz Zambrano, Sentencia de 8 de marzo de 2011, Asunto C-34/09). En el último pronunciamiento sobre esta cuestión, de 10 de mayo de 2017, el TJUE establece que la denegación del derecho de residencia a estos familiares vulneraría el efecto útil de la ciudadanía de la Unión si, a consecuencia de la denegación de ese derecho, el ciudadano de la Unión Europea se viera obligado de hecho a abandonar el territorio europeo.

[...]

#### INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN IRREGULAR EN ALTA MAR [4.3]

[...]

En el mes de diciembre de 2019, se recibieron nuevas quejas por hechos similares. El Defensor del Pueblo realizó varias intervenciones urgentes con motivo de la llegada de embarcaciones al archipiélago de Chafarinas. El día 20 de diciembre, se solicitó la intervención de esta institución ante la llegada a uno de los islotes de un grupo de personas que necesitaban ser rescatadas, por lo que se iniciaron actuaciones con la **Comandancia de la Guardia Civil** y con la **Comandancia General Militar en Melilla**. Pese al fuerte temporal, lograron rescatarlas, muchas de ellas mujeres y también **menores**. Lamentablemente, una mujer falleció antes de que pudiera ser rescatada. El Defensor del Pueblo reconoce, una vez más, la labor de los funcionarios, en este caso del personal militar, que posibilitó el auxilio de estas personas y su posterior traslado a Melilla. El 28 de diciembre, se volvió a producir una situación similar en la que,

finalmente, el grupo de personas que se encontraba en otro islote fue trasladado a Melilla (19023583, 20000088).

[...]

#### ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [4.4]

##### Puestos no habilitados [4.4.1]

[...]

En 2018 también se dio cuenta de la visita no anunciada al **Centro de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) de Motril (Granada)**, durante la que se constató la presencia de menores en una celda destinada a la custodia de extranjeros en situación irregular, no siendo la primera vez que se advertía. Tras formular una Sugerencia a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado**, que informó de una visita a las citadas dependencias. Considera que dichas instalaciones no son adecuadas para la dignidad de los menores y que es necesario habilitar espacios adecuados y separados, con condiciones mínimas de habitabilidad e intimidad. Por ello, ha instado al Ministerio del Interior, a través de la Subdelegación del Gobierno en Granada, para que atienda y solvante de forma prioritaria las deficiencias detectadas. La Brigada de Extranjería y Fronteras de Motril está manteniendo contactos con Cruz Roja para mejorar las condiciones de estancia, pero aún no ha sido posible contar con nuevas instalaciones. Se está construyendo un centro de acogida a migrantes con módulos prefabricados en el puerto de Motril y se han aplicado medidas correctoras para reducir el tiempo de estancia de los **menores** en las dependencias, que no se superen las 24 horas (18014595).

[...]

A finales de 2018, se iniciaron actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para conocer el paradero de 73 ciudadanos subsaharianos que llegaron a las costas de Tenerife en octubre de ese año, de los que 24 manifestaron ser menores. Permanecieron poco más de dos semanas en el Centro de Internamiento Temporal de Extranjeros (CITE) de la Playa de las Américas, anexo a las dependencias policiales de la Comisaría Local Sur de Tenerife, y fueron posteriormente trasladados al Centro de Internamiento de Extranjeros (CIE) de Hoya Fría. Los que habían referido ser menores, permanecieron en el CITE por orden del ministerio fiscal, ante la falta de plazas de acogida, si bien estuvieron en un módulo separado de los mayores de edad. Solo seis de ellos fueron finalmente reconocidos como menores de edad. Esta institución solicitó información sobre la habilitación legal que había permitido que los ciudadanos permanecieran privados de libertad durante más de 72 horas en el CITE, a lo cual se

contestó que fue el Juzgado de Instrucción número 4 de Arona la autoridad judicial que ordenó y controló el ingreso en el CITE, hasta que pudieron ser trasladados al CIE de Hoya Fría (18017668).

[...]

#### Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla [4.4.4]

[...]

Otra cuestión recurrente desde hace unos años se refiere a las demoras en la realización de pruebas de ADN y la **separación de menores y adultos** que afirman ser sus familiares. En uno de los casos recogidos en el pasado informe anual, el padre que ya se encontraba en la península, solicitó la reagrupación familiar de sus hijos menores, tutelados en el Centro de Menores La Purísima (Melilla), tras conocer que el resultado de las pruebas de ADN había sido positivo. En 2019, se ampliaron actuaciones con la **Consejería de Bienestar Social de Melilla**, ante la tardanza en materializar la reagrupación, pues se exigía la personación del padre en Melilla y la obtención de una autorización especial de la policía para poder salir con los menores. Se formuló una Sugerencia, atendiendo al interés superior de los menores, para la adopción de medidas urgentes que permitieran su traslado a la península y la reagrupación familiar. También la Fiscalía de Menores de Melilla solicitó la reagrupación y finalmente los menores se reunieron con su padre (18016997).

En otro caso similar, se solicitó la intervención de la institución ante la separación de una menor de sus padres y hermanos, residentes en el CETI de Melilla y solicitantes de asilo. La menor accedió a Melilla, en enero de 2019, separada de su padre, pues este fue rechazado en la frontera. Pocas horas después, la madre de la menor, que estaba ya en la ciudad autónoma, solicitó la reagrupación familiar. Sin embargo, pese a contar con pasaporte y libro de familia que podían acreditar la relación paterno-filial, fue llevada al Centro de Protección de Menores Gota de Leche (Melilla), a la espera de realizar pruebas de ADN. Se solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Bienestar Social de Melilla** y se pidió agilizar el expediente, de acuerdo con el interés superior de la menor. En el mes de abril, el resultado de las pruebas de ADN fue favorable y la menor se reunió con su madre (19007163).

Por último, cabe destacar otro caso en el que también se separó a una familia, que accedió de forma separada a la ciudad autónoma en el mes de enero. Mientras que el padre residía en el CETI de Melilla, los menores se encontraban en el Centro de Protección de La Purísima. Esta institución solicitó información a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Consejería de Bienestar Social de Melilla**, pero transcurrieron seis meses hasta que se llevó a efecto la reagrupación familiar, una vez que las pruebas de

ADN arrojaron un resultado positivo. El Defensor del Pueblo considera excesiva la demora en la remisión de los resultados, lo cual denota la necesidad de mejorar y agilizar los procedimientos incoados para la identificación de menores acompañados, en los casos en los que no es posible acreditar el vínculo familiar con sus acompañantes (19002177).

[...]

#### Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta [4.4.5]

Continúan las actuaciones iniciadas de oficio tras las visitas efectuadas en 2018. La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha informado sobre las medidas adoptadas para procurar agilizar el traslado de posibles víctimas de trata a centros especializados, siendo esta una cuestión prioritaria. Asimismo, ha comunicado que el proyecto para independizar el módulo adaptado para madres y familias con menores a su cargo se encuentra en fase de ejecución. Estaba previsto que pudiera haber familias alojadas en dichos módulos en el mes de diciembre de 2019. En relación con los **menores**, el **Ministerio de Educación y Formación Profesional** ha informado de que todos los niños y niñas en edad de escolarización obligatoria que ingresen con sus familias en el CETI, sean matriculados en los centros de formación reglada de Ceuta (18015050).

#### MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [4.5]

##### Determinación de la edad [4.5.1]

De modo similar a años anteriores, se han recibido numerosas quejas por los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a personas indocumentadas que afirmaban ser menores como a aquellos que portan documentación acreditativa de su minoría de edad.

Respecto a la idoneidad y la suficiencia de las pruebas médicas, se sigue comprobando que en la práctica totalidad de los procedimientos realizados en Andalucía solo se practica una radiografía de carpo, sin otras pruebas complementarias y sin intervención forense. Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** por un presunto menor detectado en el CIE de Madrid. En la información recibida constaba que, tras localizar al interesado al acceder a territorio nacional por las costas de Cádiz, se le practicó una radiografía de carpo que reflejaba una edad ósea de más de 18 años en todos los supuestos, sin realizar pruebas complementarias, al no contar ningún hospital del Campo de Gibraltar con maquinaria para realizar ortopantomografía y radiografía de clavícula. El

procedimiento incoado con posterioridad en el centro de internamiento, con intervención forense y pruebas complementarias, arrojó un resultado de minoría de edad (19001488).

Una fundación dedicada a la defensa de los derechos de los inmigrantes expuso el caso de 11 presuntos menores internados en el CIE de Barcelona, todos ellos con decreto de mayoría de edad dictado en Cádiz. Tras alegar nuevamente su minoría de edad, se les practicó radiografía de carpo, ortopantomografía y examen médico forense, resultando cinco de ellos menores de edad, otros cinco mayores, en tanto que el otro caso no constaba a las autoridades policiales que hubiese manifestado ser menor. La **Fiscalía General del Estado** informó de las actuaciones realizadas, tanto por la presencia de los menores en el centro de internamiento como sobre la regularidad de los procedimientos de determinación de la edad incoados en Cádiz, dando cuenta de que en los casos examinados se llevó a cabo una sola radiografía de carpo, sin intervención forense. Se manifestaba que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados, recomienda practicar distintas pruebas (radiografía de carpo, ortopantomografía y radiografía de clavícula), supervisadas por un médico forense, por lo que la unidad de extranjería de la fiscalía ha participado en diversas reuniones, a fin de implantar en la Comunidad Autónoma de Andalucía dicho sistema. No obstante, se traslada que no puede desconocerse la precariedad de medios materiales y personales y la masiva llegada de pateras a Algeciras en los últimos años. Se concluía que las pruebas practicadas, aunque no son las más idóneas y son mejorables, cumplen con las exigencias mínimas, entendiendo que en caso de disconformidad con ellas, es en el proceso judicial donde el interesado debe solicitar pruebas complementarias, al tener el derecho a la asistencia jurídica (19002163).

Una vez más, el Defensor del Pueblo ha dado traslado a la **Fiscalía General del Estado** de su preocupación ante las reiteradas quejas que se reciben por esta cuestión. Se constata con alarmante frecuencia la insuficiencia de las pruebas médicas, la ausencia de intervención forense y la falta de notificación de los decretos, lo que abunda en las dificultades para que los interesados puedan recurrir judicialmente la mayoría de edad acordada. Asimismo, se ha reiterado que las pruebas realizadas no tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España, cuyo contenido ha sido referenciado en anteriores informes, ni cumplen con las directrices impartidas por el propio ministerio fiscal en la Nota Interna 2/2018, que especifica el criterio sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

En otra intervención con la **Fiscalía General del Estado** por las alegaciones de minoría de edad de un grupo de extranjeros indocumentados en Canarias, igualmente se acreditó la realización de una única radiografía de carpo, si bien, en decretos reflejaban la práctica de ortapantomografía, prueba que no se realizó en ningún caso al no contar el hospital con los medios necesarios. Los informes radiológicos arrojaron el mismo resultado: 18 años o más. En la queja manifestaba que los interesados no prestaron autorización para realizar las pruebas médicas, ni se les informó en presencia de intérprete de los derechos que les asistían. Asimismo, alegaron que permanecieron más de 72 horas en dependencias policiales, sin ser puestos a disposición de los servicios de protección durante los procedimientos. Las actuaciones continúan abiertas (18018709).

Un año más, se ha de advertir con preocupación que se siguen recibiendo quejas por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros documentados, pese a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo. La citada doctrina dispone que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento equivalente de identidad se desprenda su minoría de edad, no puede ser considerado un indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias de determinación de edad, pues no cabe cuestionar, sin una justificación razonable, por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En este sentido, se iniciaron actuaciones por las quejas recibidas, por las intervenciones de las fiscalías de Huelva y Jaén, de menores documentados con pasaporte, en uno de los casos, y, en el otro, con partida de nacimiento y certificado de las autoridades consulares de su país que reflejaba su minoría de edad y la imposibilidad de emitir pasaporte. La Fiscalía de Huelva estimó las dudas de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras relativas a que los documentos procedían de un país africano. Según se afirmaba, aun siendo auténticos, presentan elevados riesgos de contener información errónea al regir un sistema de autocertificado, en el que el funcionario que expide el documento lo hace a partir de las manifestaciones del declarante sin comprobar su exactitud. La **Fiscalía General del Estado** entiende correcta la mayoría de edad acordada en ambos casos, por lo que se concluyeron las quejas dando cuenta, una vez más, de la diferencia de criterio en este asunto (19008353, 19013317).

En el mismo sentido se realizaron intervenciones por los decretos dictados por las fiscalías de Barcelona, Madrid y Las Palmas de Gran Canaria, en los que se acordaba la mayoría de edad de ciudadanos documentados, sobre la base de su aspecto físico y de la ausencia de convenio con el país del menor que obligue a dar por buena su fecha de nacimiento. Es el caso de una niña que contaba con documentación acreditativa de su minoría de edad. A pesar de la citada documentación, la Fiscalía de Menores de Madrid ordenó la práctica de pruebas médicas y dictó decreto de mayoría de edad. La menor tuvo que abandonar el centro de protección en el que se encontraba, quedando en

situación de absoluto desamparo. Tras interponer recurso judicial, se adoptó la medida cautelarísima de reingreso en el centro de protección. En otro caso, la Fiscalía Provincial de Las Palmas dictó decreto acordando la mayoría de edad de un ciudadano marroquí, pese a la documentación aportada y a la solicitud del Comité de Derechos del Niño de no devolución a su país de origen y su transferencia a un centro de protección de menores. Si bien, finalmente se declaró su minoría de edad, el interesado permaneció en un CIE durante 60 días. Tras su puesta en libertad, se desconoce su paradero (18017040, 18018596, 18019242, entre otras).

En relación con la participación forense en los procedimientos de determinación de la edad, se ha comprobado la disparidad de actuaciones en las distintas comunidades autónomas, e incluso en las diferentes provincias de la misma comunidad. En algunas zonas del territorio nacional, todos los procedimientos incoados cuentan con intervención forense, en tanto que en otras los fiscales actuantes no requieren dicha intervención, sin que se practique reconocimiento médico y anamnesis dirigida, ni se emita el correspondiente informe médico forense. A la vista de lo anterior, se realizó un seguimiento del cumplimiento de la Recomendación efectuada a la **Secretaría de Estado de Justicia** en el año 2011, referida, de una parte, al establecimiento de un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes; y, por otra, a la posibilidad de consulta de las pruebas e informes forenses de determinación de la edad realizados por cualquier instituto de medicina legal del territorio nacional, a fin de conocer los antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

La **Secretaría de Estado de Justicia** ha realizado una encuesta entre los institutos de medicina legal y las fiscalías de menores, que ha acreditado que, si bien en Murcia, Ceuta y Melilla sí intervienen dichos institutos emitiendo el correspondiente informe médico forense; en Andalucía, comunidad por la que acceden a territorio nacional la mayoría de menores extranjeros, en el 99,7 % de los procedimientos incoados no se produce dicha participación. Respecto a la posibilidad de que los distintos institutos de medicina legal puedan acceder a las pruebas médicas realizadas en todo el territorio nacional, lo que debería posibilitar la puesta en marcha del nuevo sistema informático Orfila 2.0, se comunica que dicha funcionalidad se encuentra en estudio por las dudas en materia de protección de datos que implica su puesta en servicio.

A la vista de la sistemática falta de intervención forense en los procedimientos de determinación de la edad incoados en Andalucía, se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** que informe a esta institución del resultado de las actuaciones



adoptadas para normalizar la intervención forense en dichos procedimientos en esa comunidad autónoma (11019553).

#### Registro de Menores Extranjeros No Acompañados [4.5.2]

En relación con los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (RMENA), en informes anteriores se daba cuenta de la disparidad de estos datos con los proporcionados por las entidades de protección, lo que supone la imposibilidad de conocer el número de menores tutelados en cada comunidad autónoma. Esta cuestión ha tenido incidencia en el reparto de las subvenciones previstas en el Real Decreto 1340/2018, para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas, que se ha realizado de acuerdo con los datos obrantes en dicho registro.

Ya, en febrero de 2020, a través de una respuesta del Gobierno a una pregunta parlamentaria, se ha tenido conocimiento de estos datos, que ilustran la evolución de las cifras registradas en los últimos doce años.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
4.685	4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417

Sin embargo, como ya se indicó en este mismo apartado del pasado informe anual, la **Fiscalía General del Estado** es la encargada de publicar estos datos en su memoria anual que se publica en septiembre del año siguiente. Por tanto, los datos definitivos disponibles son los correspondientes a 2018. Fueron localizados 7.026 menores extranjeros no acompañados llegados a España por vía marítima en pateras. Este dato supone un fuerte incremento, de casi un 200 %, con relación a 2017. La práctica totalidad son niños (206 niñas). Más de la mitad proceden de Marruecos.

Para ilustrar las deficiencias de las que adolecen los datos existentes se toma a continuación el dato a 31 de diciembre 2018. En dicha fecha figuraban inscritos en el registro un total de 13.796 menores no acompañados bajo la tutela o acogimiento de los servicios de protección. De ellos, 12.825 son niños y 971 niñas.

Un año más, los datos de la fiscalía reflejan que casi la mitad de ellos se encuentran tutelados por la Junta de Andalucía (6.294 menores). Sin embargo, la disparidad entre estos datos y los que facilita la propia entidad de protección andaluza pone de manifiesto la necesidad de mejorar el sistema de recogida de datos y, en el

caso de Andalucía, revisar los criterios que se siguen para la asunción de la tutela prevista en el artículo 172 del Código Civil.

Según los datos facilitados por el Defensor del Pueblo Andaluz, en su informe anual correspondiente a 2018: fueron 7.783 los nuevos ingresos de menores extranjeros no acompañados en Andalucía. Este dato contrasta con el facilitado por la Fiscalía General del Estado, que indica que fueron 7.026 los llegados en patera a toda España (incluyendo todas las comunidades autónomas costeras).

Resulta también llamativo el número de menores extranjeros no acompañados que, a 31 de diciembre de 2018, se encontraban atendidos en el sistema de protección andaluz: 2.290. La primera conclusión, tras el contraste de estos datos, es que miles de menores extranjeros no acompañados abandonan anualmente el sistema de protección sin que se pueda establecer con claridad las causas de este masivo abandono o, lo que es más preocupante, su paradero.

Un ejemplo que ilustra la falta de fiabilidad de los datos que obran en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados, así como por su falta de actualización, es el caso de un menor que estuvo a disposición de los servicios de protección de menores andaluces en la provincia de Cádiz. Tras el abandono voluntario del centro en el que residía, fue localizado en Madrid e ingresado de nuevo en un centro de primera acogida, esta vez de los servicios de protección de menores madrileños. La fiscalía de menores incoó un nuevo procedimiento de determinación de la edad. Pese a que el interesado constaba en el citado registro, se le practicaron nuevas pruebas médicas y se dictó decreto acordando su mayoría de edad y cesando las medidas de protección (19004153).

El Defensor del Pueblo muestra su preocupación acerca de la escasa fiabilidad de los datos que se reflejan en el RMENA. Esta cuestión es objeto de atención constante en los informes anuales, especialmente desde que, tras la entrada en vigor del Reglamento de extranjería en 2011, se otorgó la coordinación del citado registro al ministerio fiscal. En 2012, se dictó la Instrucción 1/2012 para la coordinación de la inscripción de los datos. Las constantes quejas recibidas y las significativas carencias, reiteradamente comprobadas por esta institución en las actuaciones que realiza, deberían llevar a una revisión urgente del funcionamiento del citado registro.

#### [Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela \[4.5.3\]](#)

Otra cuestión que, un año más, es objeto de constantes quejas e intervenciones por parte del Defensor del Pueblo se refiere a la demora en declarar el desamparo de los menores y en la asunción y cese de su tutela.

Sobre este asunto se han recibido numerosas quejas de menores a disposición de los servicios de protección madrileños, que causaron baja en el centro en el que se encontraban sin que se les entregase la resolución de cese. Los interesados presentaron escritos solicitando la notificación de la resolución, sin recibir respuesta. La **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad** ha informado de la existencia de dos procedimientos distintos, diferenciando los menores sobre los que ha asumido la tutela, de aquellos otros que ingresan en un centro y, con posterioridad, el fiscal acuerda su mayoría de edad, considerando que en este último caso no se ha asumido medida alguna.

Se trasladó al citado organismo la disconformidad del Defensor del Pueblo con esta interpretación. Los interesados estuvieron a su disposición y se acordaron diversas medidas de protección, entre ellas, su ingreso en un centro. Asimismo, se dio cuenta de que el cese de dichas medidas, sin notificar la resolución de modo fehaciente, no se ajusta a la normativa vigente además de dificultar el acceso de estos ciudadanos a su derecho a la tutela judicial efectiva. Por estos motivos, se formuló una Recomendación para que se proceda a la notificación de la resolución por la que se cesa en las medidas de protección adoptadas, con carácter previo a su baja en el recurso residencial en el que se encuentran.

La entidad de protección de menores madrileña ha informado de que en todos los casos se notifica a los interesados el decreto de mayoría de edad y la resolución administrativa de baja, a excepción de los casos en que estos abandonan el centro por iniciativa propia antes de la notificación. No obstante, la información remitida no se corresponde con lo que continúan exponiendo un número importante de jóvenes, que insisten en la falta de notificación de la resolución por la que se les dio de baja en el recurso asignado. Se ha reiterado a dicho órgano directivo la necesidad de que conste la notificación de la resolución de baja, debiendo en caso de imposibilidad, quedar constancia del intento (18015245 y relacionadas).

En el caso de Andalucía, una vez más, se ha debido recordar a la entidad de protección de menores el deber legal que le incumbe de declarar el desamparo y constituir la tutela de los menores extranjeros no acompañados que se encuentran bajo su guarda. La práctica administrativa habitual en Andalucía de incumplir esta obligación legal, es motivo de preocupación, reiteradamente constatada por el Defensor del Pueblo desde hace años (18002418).

#### [Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia \[4.5.4\]](#)

Al igual que en los años anteriores, han continuado las actuaciones iniciadas por la demora de la Ciudad Autónoma de Melilla en tramitar la autorización de residencia de los

**menores** a su disposición. En este sentido, la **Fiscalía General del Estado** ha informado acerca de las medidas adoptadas por la Fiscalía de Menores y por la Fiscalía de Área de Melilla para la correcta tramitación de la autorización de residencia de los menores tutelados, tanto a instancia de esta institución como de oficio, tras las visitas realizadas por la Fiscalía de Área al Centro de Menores La Purísima y al Centro de Menores Infractores (18020291, 19000648, 19011082 y otras).

En el mismo sentido, se iniciaron distintas actuaciones con los servicios de protección madrileños y con la **Delegación del Gobierno en Madrid**, tras las quejas presentadas por la demora en la tramitación de la autorización de residencia, o por el acceso a la mayoría de edad sin contar con la misma (18010315, 19010926 y relacionadas).

En una actuación iniciada con la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana**, informó de que las oficinas de extranjería demoran en ocasiones la resolución, provocando que los interesados alcancen la mayoría de edad sin obtener residencia. Asimismo, se informaba de que los menores no estuvieron bajo guarda o tutela de la Administración un período de nueve meses, requisito exigido por la Subdelegación del Gobierno en Valencia para tramitar su residencia. En tres de los casos examinados, la falta de tramitación de la residencia supuso la incoación de procedimientos sancionadores por estancia irregular, tras el acceso de los interesados a su mayoría de edad y la materialización de su expulsión, pese a que la irregularidad documental en la que habían recaído, en ningún caso sería achacable a ellos, sino a la inacción de las administraciones implicadas (19000409 y relacionadas).

En Andalucía se formularon recordatorios de deberes legales a la **Subdelegación del Gobierno en Granada** y a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**, en relación con la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados en los plazos previstos en la normativa aplicable (18003413, 18003418, 18003420 y relacionadas).

De modo similar, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, al comprobar la situación de un menor, que tras permanecer varios años a disposición de los servicios de protección de Melilla, Andalucía y Cataluña, accedió a su mayoría de edad sin que se renovase la autorización de residencia que tenía concedida (18011179).

De todas estas cuestiones se mantiene puntualmente informada a la **Fiscalía General del Estado**. A la vista de las reiteradas quejas, que se repiten, como se ha podido comprobar en los ejemplos anteriores, por todo el territorio, la fiscalía dictó en julio de 2019 una Nota interna conjunta firmada por los fiscales de sala de menores, contencioso administrativo y extranjería, en la que se recuerda a los fiscales varias

cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados (18012034).

#### [Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados \[4.5.5\]](#)

El rechazo, por parte de la **Secretaría de Estado de Migraciones**, de las recomendaciones formuladas, dirigidas a facilitar la incorporación al mercado laboral de los menores extranjeros, mayores de 16 años, sigue provocando actuaciones constantes.

Se siguen recibiendo quejas en las que se insiste en la discriminación que supone para estos menores la diferencia de trato con el resto de jóvenes mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, que en todos los casos están autorizados para trabajar sin necesidad de ningún trámite adicional. Asimismo, la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, supone la necesidad de acceder al mercado laboral, al no contar con apoyo familiar, circunstancia que, unida a su interés superior, refuerza la importancia de eliminar las trabas existentes para dicho acceso.

El Defensor del Pueblo entiende que la interpretación que realiza el citado organismo de la legislación aplicable es incorrecta, ya que ella habilita a estos menores a trabajar en idénticas condiciones que el resto. Se ha de lamentar que, tras reiterar su contenido, haya sido de nuevo rechazada, insistiendo en la interpretación de que la residencia que corresponde a los menores no acompañados es una autorización no lucrativa, que tan solo les habilita para trabajar cuando cuentan con una oferta de empleo o mediante la excepción a la autorización de trabajo para aquellas actividades que a solicitud de las entidades tutelares favorezcan su integración (15015005, 19015287).

#### [Acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros no acompañados \[4.5.6\]](#)

La situación en la que quedan los menores tutelados por la Administración tras acceder a la mayoría de edad es continuo motivo de preocupación para esta institución. En este sentido, se han recibido numerosas quejas de jóvenes quienes, tras cumplir su mayoría de edad, quedan en una precaria situación ya que carecen de posibilidades reales de subvenir a sus necesidades más básicas.

Se solicitó a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** información sobre los requisitos exigidos para asignar plaza en un programa de tránsito a la vida adulta, así como sobre los recursos disponibles para ex tutelados. Dicho organismo informó de que el Plan de Autonomía establece una serie de estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de menores que han estado bajo el sistema de

protección, entre ellas, los pisos compartidos. Para ingresar en uno de ellos, además de determinados requisitos, se exige que los interesados hayan participado previamente en el Programa 16-18 y su evolución positiva en él. El número de plazas disponibles es de 92, distribuidas entre 15 asociaciones, mediante convenio.

Se ha concluido la actuación haciendo constar la diferencia de criterio de esta institución, al considerar que no se está cumpliendo lo previsto en los artículos 11.4 y 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, referidos a la disposición de programas y recursos destinados a los menores tutelados que alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección, así como al ofrecimiento de programas de preparación para la vida independiente a los jóvenes bajo una medida de protección y una vez cumplida esta, siempre que lo necesiten. Igualmente, se ha comunicado que no se considera necesaria la participación de los interesados en programas anteriores para acceder a recursos para ex tutelados, ya que la normativa citada únicamente exige el compromiso de participación activa y aprovechamiento, haciendo referencia a situaciones de necesidad y especial vulnerabilidad.

Los recursos disponibles son claramente insuficientes. Asimismo, no se entiende adecuado recurrir al Sámur Social en estos casos, teniendo en cuenta que los recursos asignados son centros para personas sin hogar, que no son apropiados para jóvenes que acaban de cumplir su mayoría de edad (18010315, 19015239 y relacionadas).

En el mismo sentido se iniciaron actuaciones con los servicios de protección de Castilla-La Mancha, que están pendientes de contestación, así como con los servicios de la Comunidad Valenciana. En este último caso, la **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas** ha informado de la publicación, en enero de 2019, de los acuerdos de acción concertada de servicios sociales en infancia y adolescencia para 2019 y 2020. Dicha convocatoria tuvo por objeto, entre otras cuestiones, crear una red de apoyo a la emancipación y autonomía personal de jóvenes ex tutelados, estructurada en torno a distintos recursos: 98 plazas en hogares de emancipación que ofrecen servicio residencial y educativo a jóvenes de 18 a 25 años; una unidad externa de emancipación en cada provincia, para el apoyo y orientación social, laboral, psicológico y jurídico; así como la inclusión de este colectivo en la Renta Valenciana de Inclusión. Por último, se informó de la elaboración de diversas instrucciones dirigidas a reforzar y ordenar la red de emancipación existente (19000587, 19007536, 19007578 y relacionadas).

#### Menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) [4.5.7]

Un año más se han realizado actuaciones ante las alegaciones de minoría de edad de internos en los centros de internamiento de extranjeros. Dicha cuestión se encuentra

íntimamente relacionada con los procedimientos de determinación de la edad incoados fundamentalmente en Andalucía, Canarias, Murcia y Valencia. La disparidad entre las pruebas médicas a las que son sometidos los presuntos menores conlleva la diferencia de los resultados de las mismas. Esto supone que niños que fueron considerados mayores de edad tras los procedimientos a los que fueron sometidos al ser localizados en las costas, una vez recluidos en un centro de internamiento y ser sometidos a procedimientos de determinación de la edad, con intervención forense y pruebas complementarias, sean declarados menores de edad y puestos a disposición de los servicios de protección de menores.

En el presente año se han incrementado el número de quejas recibidas por la presencia de menores, o presuntos menores, en centros de internamiento de extranjeros, lo que ha motivado un número significativo de actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y con las autoridades policiales (19000409, 19001488 y relacionadas).

#### Repatriación de menores extranjeros no acompañados [4.5.8]

Varias asociaciones solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo ante los procedimientos de repatriación iniciados a un grupo de 23 menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Comunidad de Madrid, en el ámbito del Acuerdo entre el Reino de España y el Reino de Marruecos, sobre la cooperación en materia de prevención de la emigración ilegal de menores no acompañados, su protección y su vuelta concertada, de 6 de marzo de 2007.

La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que, efectivamente, se había producido una identificación de los menores por autoridades marroquíes, enmarcando dichas actuaciones en el artículo 191 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, relativo al procedimiento de repatriación del menor extranjero no acompañado y actuaciones previas.

El citado organismo solicitó a la sección de menores de la Fiscalía Provincial de Madrid que las entrevistas se realizaran en dependencias de la fiscalía, por entender que ello redundaba en interés de los menores al desarrollarse en un ambiente adecuado de protección. Asimismo, se comunicaba que las entrevistas se desarrollaron en un ambiente distendido sin vulnerar ninguno de sus derechos, sin superar los 30 minutos y estando acompañados por un educador, un fiscal de menores, un intérprete y un agente de la Unidad Central de Repatriaciones. Por su parte, la Fiscalía General, de modo similar, informó de que el fin de las entrevistas realizadas fue su identificación. Ambos organismos comunicaron que no se habían iniciado procedimientos de repatriación a los menores, desconociendo si finalmente se incoaron dichos procedimientos.

A la vista de lo informado, se ha comunicado a la **Fiscalía General del Estado** y a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** que esta institución considera que las actuaciones realizadas no pueden incardinarse en el artículo 191 del Reglamento de extranjería, que dispone que las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno serán los organismos competentes para llevar a cabo los trámites relativos a la repatriación de un menor extranjero no acompañado, incluyendo las actuaciones informativas previas y, en su caso, la incoación, tramitación y resolución del procedimiento. En el presente caso no consta incoación por la Delegación del Gobierno en Madrid de procedimiento de repatriación, ni solicitud a las autoridades policiales de práctica de actuaciones. Asimismo, se ha trasladado que no consta en la información remitida si los menores ya estaban identificados o documentados, ni si los servicios de protección tenían conocimiento de sus circunstancias, lo que haría innecesarias las actuaciones para su identificación y la averiguación de su situación familiar. No obstante, dada la falta de inicio de procedimientos de repatriación por el órgano competente, se suspendieron las actuaciones (19009549, 19009557 y relacionadas).

#### Visitas a centros de menores [4.5.9]

El desbordamiento que padecen los servicios de protección de menores de las ciudades de Ceuta y Melilla ha sido, un año más, objeto de varias actuaciones. Se solicitó información a los entonces **ministerios de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, y de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social** sobre el resultado de las medidas adoptadas para la atención solidaria de los menores extranjeros no acompañados entre las distintas comunidades, al objeto de evitar su acumulación en determinadas zonas y la saturación de los centros.

Se informó de la creación de la Mesa de Coordinación Interterritorial, al objeto de sentar las bases de un marco de interacción y coordinación de todas las instituciones y administraciones vinculadas. Se comunicó también que se están impulsando dos líneas de actuación, por un lado, la revisión del Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados partiendo de los problemas y soluciones detectados en su aplicación, en línea con las observaciones del Comité de Derechos del Niño, de 2 de febrero del 2018. Por otro lado, la revisión del modelo de atención, en el seno del Grupo de Trabajo de Menores Migrantes del Observatorio de la Infancia, a fin de debatir y definir un nuevo modelo de atención. Asimismo, se daba cuenta de las cantidades dedicadas a complementar los recursos de las entidades públicas de protección de menores de las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla, distribuidas utilizando los datos del Registro de Menores Extranjeros No Acompañados (15012933 18015052, 18015266).



### ***Centro de Menores La Purísima de Melilla***

Como ya se indicó en el informe anual de 2018, durante la visita no anunciada que técnicos del Defensor del Pueblo realizaron al Centro de Menores de La Purísima, se comprobó que albergaba el triple de internos de su capacidad, lo que motivaba la distribución de colchones por el suelo en la mayoría de las dependencias, incluso en cuartos sin ventilación. En algunos casos, los menores compartían taquillas e incluso colchones, las aulas se acondicionaron como dormitorios, en tanto que las salas de estar y comedores se utilizaban por la noche para que durmiesen los niños.

En junio de 2019, la Fiscalía General del Estado dio traslado de las conclusiones de la visita que la fiscal de Melilla había realizado al centro en noviembre de 2018. En síntesis, da traslado de las irregularidades detectadas en la tramitación de la residencia de los menores, su escolarización, las medidas para dar cobertura al elevado número de menores acogidos, para modernizar y ampliar los servicios de cocina y lavandería, y la sustitución de los termos de agua caliente, la adopción de las medidas de seguridad legalmente establecidas para este tipo de centros, los traslados desde el centro de la Gota de Leche al centro de La Purísima, así como sobre los principales problemas y carencias detectadas y las reformas realizadas para dar acogida a los menores. Asimismo, se da cuenta de las actuaciones con la Brigada de Extranjería y Fronteras de la Policía sobre la autenticación de la documentación aportada por los menores y las razones de la demora en tramitar las tarjetas de identidad (18015266).

A la vista de lo anterior, continúan en curso distintas actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** en relación con la situación de dicho centro. En una de ellas, referida a los procedimientos judiciales abiertos por presuntos malos tratos a menores, uno de los casos se ha concluido tras la sentencia absolutoria dictada por el Juzgado de lo Penal número 1 de Melilla. En otra actuación iniciada por el apuñalamiento de un interno por un educador del centro, la Fiscalía de Área de Melilla informó de que las diligencias instruidas están pendientes de enjuiciamiento en febrero de 2020 (15015383, 15015499, 18012088).

### ***Centro Asistencial de Melilla, Gota de Leche***

Como ya se anunció en el anterior informe anual, continuaron las actuaciones iniciadas por el traslado a Melilla desde Palencia de unas menores tuteladas por la entidad de protección de menores de la citada ciudad autónoma. En marzo de 2019, la **Fiscalía General del Estado** contestó que la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Palencia no tuvo intervención alguna con carácter previo al retorno de las menores. Por su parte, la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla comunicó que desconocía tanto el primer traslado de las menores desde Melilla a Palencia como su

posterior regreso a la ciudad autónoma. A la vista de las circunstancias que se han puesto de manifiesto, la Unidad Coordinadora de Menores se ha dirigido a la Sección de Menores de la Fiscalía de Área de Melilla a fin de que se establezcan los mecanismos de coordinación oportunos para que tomen conocimiento con carácter previo de las decisiones que se adopten, similares a las de referencia, a fin de ejercer una función efectiva de supervisión que no se han podido ejercer en este caso (18014217).

### ***Centro de Menores San José-Hadú de Ceuta***

Tras la visita realizada al citado centro, se dio traslado a las autoridades de la Ciudad Autónoma de Ceuta de las conclusiones adoptadas y se reiteró la necesidad de continuar el proyecto tramitado con carácter de urgencia en el año 2013 para construir un centro de menores con unas características adecuadas. Asimismo, se solicitó que se realizaran las gestiones oportunas con las autoridades educativas para evitar demoras en la escolarización de los menores, así como que se impartan las clases para el refuerzo de idioma en el ámbito de los centros escolares, en vez de en el propio centro por una asociación. También se insistió en la necesidad de aumentar la oferta formativa a los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades ajenas. Finalmente, se concluía que el número de menores extranjeros no acompañados, que tutela la entidad de protección de menores, supera ampliamente la capacidad material de acogida de esa ciudad autónoma.

En el informe remitido por la entidad se reitera el diseño del centro para un uso distinto al de residencia de menores, por lo que requiere un proyecto de reforma integral para su adaptación, más aún debido al uso intensivo al que están sometidas las instalaciones, con una ocupación que supera su capacidad funcional. Se informa de la reforma de la planta baja del edificio, que aloja alrededor de 250 menores, y del cierre de las plantas segunda y tercera, al no reunir las condiciones de habitabilidad y salubridad exigibles, que se encuentran pendientes de reforma, al igual que las zonas de cocina, comedor y talleres. Como consecuencia del cierre parcial del centro, la ciudad autónoma realizó los trámites para contratar un servicio externo que atiende alrededor de 65 menores. En relación con la escolarización, se comunican los contactos con la **Dirección Provincial del Ministerio de Educación y Formación Profesional** para realizar los períodos de inmersión lingüística en centros educativos. Asimismo, se trasladan los avances en la incorporación de menores que no están en edad de escolarización obligatoria a programas de Formación Profesional Básica con entidades colaboradoras, así como la contratación de monitores expertos en mantenimiento de edificios para fomentar el desarrollo de capacidades profesionales de los menores. Se ha licitado la contratación de monitores para impartir distintas modalidades deportivas (18015052).

**Centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia, de Madrid**

Durante el año 2019 han continuado las actuaciones con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, en relación con la presencia de menores extranjeros no acompañados en el Parque Isabel Clara Eugenia de Madrid, anexo a los centros de primera acogida de Hortaleza e Isabel Clara Eugenia. Dicho organismo ha informado de las reuniones periódicas con el **Ayuntamiento de Madrid**, a resultas de las cuales se realizan intervenciones cuando se localizan menores en el parque y se interviene, a través del Proyecto de intervención educativa con mediadores sociales y educadores en medio abierto, surgido al amparo de las referidas reuniones. En cuanto al resultado de la coordinación entre el centro de Hortaleza y el de Isabel Clara Eugenia para derivar a los menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades, se comunica que en el año 2018 se han derivado 252 menores a pisos de autonomía, 67 a residencias de menores, 53 al CACYS Manzanares, seis a centros de tratamientos de adicciones, así como otros 15 a centros específicos.

A la vista de la información remitida, se concluyeron las actuaciones sobre el presente asunto, si bien continúa la actuación de oficio abierta por la situación general de dichos centros (16014447,16005990 y relacionadas).

[...]

**EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES [4.7]**

[...]

**Quejas relacionadas con la materialización de las devoluciones y expulsiones [4.7.2]**

[...]

El Defensor del Pueblo, en su doble condición de MNP y alto comisionado de las Cortes Generales, supervisa los vuelos de repatriación de ciudadanos extranjeros. Las conclusiones sobre las condiciones de privación de libertad en los citados vuelos son tratadas con detenimiento en los informes anuales del MNP. Se relacionan a continuación algunas de las quejas que los repatriados formularon al personal del Defensor del Pueblo durante los vuelos.

[...]

Una ciudadana dominicana, **madre de una menor de edad** española, fue detenida para la materialización de su expulsión, que había sido dictada años atrás por estancia irregular. La denegación de la renovación de su autorización de residencia y la expulsión se encontraban recurridas en vía judicial. Se solicitó que se tuvieran en consideración estas circunstancias, ya que la ejecución de la resolución no tenía en

cuenta el interés superior de la menor, que quedaría en desamparo por la posible repatriación de su madre. La suspensión de la ejecución de expulsión fue ordenada judicialmente (19023326).

#### Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de las resoluciones de expulsión o devolución [4.7.3]

[...]

Según los datos provisionales facilitados por la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, correspondientes a 2019, fueron 416 los **menores** que, acompañados de adultos, fueron interceptados al intentar acceder irregularmente a territorio nacional en patera. Se realizaron 651 pruebas de ADN para acreditar el vínculo de filiación, de las que 39 fueron negativas y 38 estaban pendientes. En las pruebas de ADN se incluyen, además de las pateras, las pruebas realizadas en los CETI de Ceuta y Melilla.

El Defensor del Pueblo sigue con preocupación esta situación desde 2013 y ha convocado varias reuniones de coordinación al objeto de avanzar en la protección efectiva de estos menores que, acompañados de personas adultas, acceden de manera irregular a España. La última de las reuniones tuvo lugar en octubre de 2019, con participación de todos los organismos de las distintas administraciones, se realizaron varias propuestas de mejora. En primer lugar, la necesidad de incluir mejoras en el protocolo de llegadas a costas para que, junto a la toma de muestras de ADN, se informe a la persona adulta de las obligaciones que contrae respecto al menor hasta recibir su resultado: residencia en un centro concreto, obligación de cooperar con los servicios sociales, etc. En segundo lugar, la necesidad de revisar el sistema existente para el registro de estos menores para que, tomando en consideración las normas europeas de protección de datos, se ponga en el centro el interés superior del menor y las obligaciones que dimanarían de la Convención sobre los Derechos del Niño. Se abordó, en tercer lugar, la posibilidad de designar recursos residenciales específicos en los que, en coordinación con los servicios sociales municipales, se realice un seguimiento estrecho del vínculo de la persona adulta con el menor hasta que se reciba el resultado de las pruebas de ADN. Una vez recibidos estos resultados, si la prueba de filiación fuera negativa, pero el vínculo existente fuera correcto habría que elaborar el informe de alternativa más favorable para el menor, manteniendo la relación entre ambos en el centro hasta encontrar la solución que mejor se adapte al interés del menor. En el caso de que la prueba fuera positiva, se debe asegurar que el menor no abandone en ningún caso el centro sin una primera revisión pediátrica y que se comunique al ayuntamiento de destino su nuevo lugar de residencia y, en su caso, la escolarización. Y, por último, hay que establecer indicadores objetivos de riesgo adaptados a la situación de estos

menores, tomando en consideración las previsiones de la Convención de los Derechos del Niño que definieran el derecho a la identidad como «el derecho a tener derechos».

Todas estas cuestiones superan con mucho el actual diseño del programa de acogida humanitaria, que padece significativas carencias. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión debería ser abordada sin más demora, convocando a los ayuntamientos y comunidades autónomas para el diseño de un sistema que tome en consideración todas las vertientes que supone la gestión de la irregularidad documental de quienes no son expulsados.

[...]

Cabe hacer referencia a dos sugerencias formuladas para evitar el desalojo de varias familias extranjeras con menores a cargo, que residían en centros de acogida de emergencia dependientes del **Ayuntamiento de Madrid**. Ante la falta de alternativa habitacional y la situación de desprotección en la que iban a quedar dichas familias, las sugerencias fueron aceptadas (19012729, 19011642).

[...]

#### VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS [4.8]

Un año más, las quejas que se reciben sobre este asunto se centran fundamentalmente en la falta de adecuación de los protocolos existentes a las necesidades de las víctimas. La preocupación principal del Defensor del Pueblo, que ha sido reiterada en los últimos informes, se centra en los fallos de coordinación, errores en la comunicación, falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o retrasos en los procedimientos. En definitiva, las cifras oficiales de víctimas identificadas en España, 238 en el año 2018, siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias que permitan detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección.

Los últimos datos disponibles en el momento de elaboración de este informe son los facilitados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) correspondientes al año 2018, publicados en julio de 2019. Estos datos muestran que de las 238 víctimas detectadas, 153 son **mujeres y niñas**. Por tipo de explotación, la trata con fines de explotación sexual, con 128 víctimas, es la más numerosa. Seguida de la trata laboral, con 94 víctimas; una por matrimonio forzado; tres por criminalidad y 12 por mendicidad.

El Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra la mujer, en línea con lo establecido en el Convenio del Consejo de Europa para prevenir y combatir la violencia contra la mujer y la violencia doméstica de

2011 (Convenio de Estambul). Tradicionalmente, se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro de este capítulo de migraciones. Sin embargo, esta decisión metodológica implicaba indirectamente una vinculación inexacta, entre el fenómeno de la trata de seres humanos y la extranjería, no deseada. A partir de ahora, las actuaciones llevadas a cabo relacionadas con la trata de seres humanos, que afectan a mujeres y niñas, serán referidas en el capítulo de violencia contra la mujer, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3 del Convenio de Estambul.

Esta cuestión está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género. Establece como uno de sus objetivos la visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres, prestando especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados. De conformidad con el mismo, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

En este apartado se seguirá dando cuenta de aquellas quejas, relacionadas con la trata de seres humanos, en las que las víctimas han sido hombres o niños.

[...]

Por su parte, en la *Memoria anual* de la Fiscalía General del Estado, publicada en septiembre de 2018, se hace una llamada de atención sobre la detección de varios tipos de organizaciones o grupos criminales. Entre ellos se destacan las procedentes del resto de Europa que introducirían inmigrantes hacia el Reino Unido utilizando los ferris de Santander, Bilbao y diversos aeropuertos. A pesar de todo esto, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha comunicado que durante el año 2019 no se ha activado el Protocolo para la detección de víctimas de trata en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas ni una sola vez. Esta cuestión, por afectar mayoritariamente a mujeres y niñas, será tratada con más detalle en el capítulo correspondiente a la violencia contra la mujer.

[...]

## OFICINAS CONSULARES [4.9]

### Medios humanos y materiales de los órganos consulares [4.9.1]

[...]

Se ha comunicado a las autoridades consulares que no se considera aceptable la demora de más de ocho meses en la asignación de cita para las solicitudes de visado, con mayor motivo los solicitados por ciudadanos sujetos al régimen comunitario cuya tramitación tiene carácter preferente, los de **menores de edad** que cuentan con un interés superior, los tramitados por residentes legales que han perdido o sufrido el robo de su documentación y necesitan regresar a territorio nacional, así como en el caso de estudiantes que cuentan con unos plazos ajustados para iniciar sus estudios. A la vista de lo anterior, se ha solicitado que se continúe informando sobre las medidas que dicho órgano consular tiene previsto adoptar para reducir el excesivo tiempo de demora en asignar cita y tramitar los visados (19001670, 19015502 y relacionadas).

#### Visados en régimen comunitario [4.9.2]

[...]

Un ciudadano español presentó una queja por la denegación, por la sección consular de la **Embajada de España en Kinshasa (República Democrática del Congo)**, del visado solicitado por su hija menor de edad. El expediente se tramitó al amparo del régimen general de extranjería en vez del comunitario y se denegó al no justificar el objeto y las condiciones de la estancia y no ser fiable la información presentada. Se formuló una Sugerencia dirigida a la revisión del expediente y a la concesión del visado, a la vista de la condición de la solicitante de **menor** descendiente de nacional español. En la contestación recibida, con más de un año de demora, el órgano consular comunicó que no accede a la Sugerencia, así como que contactó con la familia de la menor, ofreciéndole tramitar un visado de reagrupación familiar. Se ha concluido la actuación con diferencia de criterio, a la vista de la falta de fundamentación jurídica de los motivos por los que se tramitó un visado en régimen general, pese a quedar acreditado fuera de toda duda el vínculo filial de la menor con un ciudadano español (17006763).

[...]

#### Visados de reagrupación familiar [4.9.4]

La sección consular de la **Embajada de España en Conakry (República de Guinea)** denegó los visados solicitados por la esposa e hijo de un ciudadano guineano residente en España, al apreciar en la tramitación y verificación documental, datos y elementos de juicio que no permitieron acreditar los vínculos familiares, haciendo constar la toma en consideración de la escasa fiabilidad del Registro Civil de aquel país.

En relación con la práctica de pruebas de ADN para la acreditación del vínculo familiar, se ha comunicado que estas son voluntarias y no es obligado que se propongan

por las autoridades consulares, constituyendo una prueba suplementaria al estudio de la documentación y la entrevista personal a los solicitantes, en caso de duda sobre el vínculo familiar. En relación con los visados de reagrupación familiar tramitados en los últimos años en dicha sección consular, se informa de que el año 2017 se solicitaron 186 visados y se concedieron 49, el año 2018 se solicitaron 193 y se expidieron 44, en tanto que en los primeros meses de 2019 se concedieron 63 de los 96 solicitados. De estos datos se comprueba el elevado número de denegaciones, en muchas ocasiones basadas en las dudas sobre la documentación, suscitadas por la poca fiabilidad de los registros guineanos, lo que escapa de la responsabilidad de los interesados (18008745).

También por la actuación de las autoridades consulares en Guinea Conakry se iniciaron actuaciones por la denegación de un visado de reagrupación familiar solicitado por la esposa de un ciudadano residente, al no considerar acreditada la relación estable o convivencia marital y dudar sobre la validez de los documentos aportados. Pese a lo anterior, se concedió el visado **al hijo de la pareja** que se trasladó a España con su padre. Al igual que en el anterior, la sección consular reitera la escasa fiabilidad de los registros guineanos y la obligación de velar para evitar el fraude de ley.

Se comunicó a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** que las resoluciones dictadas por el órgano consular, denegando la solicitud de una madre y concediendo la de su hijo, no tuvieron en cuenta el interés superior del menor de corta edad, que se encontraba separado de su madre. Asimismo, se reiteró que la existencia de un descendiente en común del matrimonio acredita la existencia del vínculo marital, de acuerdo con la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 31 de enero de 2006. Se concluyó la actuación tras informar la dirección general de la revocación de la denegación y la emisión del visado (19011515).

[...]

Se dirigió a esta institución un ciudadano reclamando por la denegación del visado de reagrupación familiar solicitada para su hija menor de edad ante la sección consular de la **Embajada de España en Acra (República de Ghana)**. La denegación de la solicitud se motivó en el resultado del informe radiológico cuya práctica se requirió por las autoridades consulares a la menor, que determina su edad en 18 años no en los 16 que refleja su documentación, y por las dudas por la inscripción tardía de su nacimiento.

En la actuación iniciada, se reiteró a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** la fuerza probatoria de los documentos públicos que, de acuerdo con la normativa aplicable hacen prueba plena del hecho, acto o estado de cosas que documenten, salvo que otros medios de prueba desvirtúen su contenido, por lo que cuentan con presunción de veracidad. Asimismo, se dio traslado de que la estimación de la edad por pruebas médicas, por medio de la madurez ósea es un



método sujeto a grandes márgenes de error, que únicamente debe usarse en ausencia de otros elementos probatorios documentales. El recurso interpuesto se estimó y se emitió el visado de la **menor** (18017950).

#### Motivación de las resoluciones denegatorias de visado [4.9.5]

[...]

Se recibió una queja por la denegación por la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** del visado solicitado por un ciudadano pakistaní para atender a sus **tres sobrinos**, por la grave enfermedad que padece la madre que le impide hacerse cargo de ellos. La resolución del órgano consular basó la denegación en la falta de fiabilidad de la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia, pese a que dicha cuestión se habría acreditado por la carta de invitación, así como por el vínculo familiar y los informes médicos aportados, documentación oficial toda ella. Asimismo, la resolución dictada carecía de fundamentación jurídica alguna.

[...]

### PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS [4.10]

#### Oficinas de extranjeros [4.10.1]

[...]

La ausencia de citas previas para trámites de extranjería, que en un primer momento se refería a zonas puntuales del territorio nacional, como el caso de Barcelona, se ha extendido a otras provincias en las que residen un número importante de extranjeros. La situación actual, que afecta a cientos de miles de personas, entre otros, menores de edad, familiares de españoles, comunitarios, residentes de larga duración, ciudadanos que precisan regularizar su situación, estudiantes, etc., es totalmente incompatible con los principios de servicio efectivo a los ciudadanos, simplicidad, claridad, proximidad y eficiencia en la asignación y utilización de recursos públicos, que deben guiar la actuación de la Administración pública.

[...]

#### Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares [4.10.2]

[...]

### ***Tarjeta de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea***

De modo similar a lo ocurrido en años anteriores, se han continuado recibiendo numerosas quejas por la denegación de tarjetas de residencia permanente de familiar de ciudadano de la Unión Europea, ya que se considera que no cumplen el requisito de cinco años de residencia, al no haber mantenido las condiciones económicas durante el período de vigencia de la tarjeta anterior, por lo que no se estima dicho período como residencia legal.

[...]

[L]a Subdelegación del Gobierno en Barcelona denegó la residencia permanente solicitada por una ciudadana cónyuge y madre de ciudadanos españoles, al considerar que no había mantenido las condiciones que dieron lugar a la concesión de la anterior tarjeta. Asimismo, la oficina de extranjería denegó la posibilidad de solicitar una residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, pese a su condición de madre de **cinco menores** de nacionalidad española. Se ha solicitado a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** información acerca de la imposibilidad de la interesada de acceder a una residencia por arraigo familiar, de acuerdo con la normativa arriba citada. A la fecha de cierre del presente informe está pendiente de recibirse dicha información (19019090).

### ***Reagrupación familiar de menores de edad***

Se han iniciado distintas actuaciones por quejas presentadas por ciudadanos españoles por las dificultades para reagrupar a menores sujetos a kafala. La Administración ha informado de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en Sentencia de 26 de marzo de 2019, considera que no hay parentesco entre el menor y quienes le acogen y, por tanto, no acepta a este último como descendiente directo. Sin embargo, se les reconoce como familia extensa de ciudadano comunitario, por lo que les es aplicable el Real Decreto 240/2007, en caso de cumplir el resto de requisitos, y previa valoración individualizada de los casos para comprobar que son conformes al ordenamiento jurídico aplicable en materia de infancia y evitar posibles riesgos de abuso, explotación o tráfico de menores. A la vista de lo anterior, en los casos de menores sujetos a kafala de ciudadanos comunitarios, serán los consulados los encargados de valorar el cumplimiento de los requisitos en la tramitación del visado en régimen comunitario, con carácter previo a su entrada en España. Una vez en territorio nacional, serán las oficinas de extranjería las encargadas de tramitar la correspondiente tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión Europea.

Con ocasión de las actuaciones iniciadas por la tramitación en los consulados españoles en las ciudades marroquíes de Rabat, Casablanca y Tánger de visados en

régimen comunitario a menores sujetos a kafala, la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** ha informado de la creación de un grupo de trabajo con varios ministerios para estudiar las implicaciones de la citada sentencia y buscar una solución a estos casos de gran complejidad jurídica, en los que además están implicados los servicios de protección de menores de las comunidades autónomas. Se informa de que se ha constatado que los procedimientos de kafala tramitados en Marruecos no cumplen el Convenio de La Haya de 1996, relativo a las cuestiones jurídicas internacionales en materia de responsabilidad parental y de medidas de protección de los niños, del que son parte tanto España como Marruecos, ni la normativa básica de protección del menor española, en la que esta figura no tiene equivalente jurídico, por lo que se está tratando de buscar una solución para estos menores acorde con la normativa española y comunitaria. A la vista de lo comunicado continúan las actuaciones en curso, de las que se dará cuenta en posteriores informes (19003087, 19011004, 19022002, 19022593).

En otra queja presentada por la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** de la tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión de un menor de edad, al considerar que no se acreditó adecuadamente el vínculo alegado, dicho organismo informó de que en la resolución del expediente y en la del recurso interpuesto contra la denegación, no se tuvieron en cuenta las instrucciones específicas dictadas por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación respecto a los documentos expedidos en Afganistán. Por ello, se ha revisado la resolución denegatoria dictada y se ha concedido la residencia solicitada (18014219).

[...]

#### [Régimen general de extranjería \[4.10.3\]](#)

##### ***Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales***

Se han recibido quejas por la situación de más de 45 familias marroquíes residentes desde hace años en Melilla, que se encuentran en irregularidad documental y ven limitado su acceso a derechos básicos como sanidad o educación, sin poder empadronarse ni regularizar su situación. Las quejas han sido promovidas por mujeres **con hijos menores** a su cargo que, o bien han nacido en Melilla, o llevan residiendo en dicha ciudad autónoma durante años e incluso décadas, en una situación de invisibilidad administrativa y exclusión social. Una de las quejas, representativa de la problemática planteada, está referida a una mujer marroquí que reside en Melilla desde hace más de 15 años, con tres hijos menores nacidos en Melilla que están sin escolarizar. Asimismo, ningún miembro de la familia está empadronado, ni cuenta con tarjeta sanitaria. La

interesada ha solicitado en cuatro ocasiones residencia por arraigo social, que se han denegado, entre otras causas, por la falta de empadronamiento.

Se ha solicitado a la **Delegación del Gobierno en Melilla** información sobre la situación de estas familias, así como acerca de las medidas que se adopten al respecto, con especial atención al acceso al empadronamiento, la tarjeta sanitaria, la regularización de la situación administrativa, la escolarización de los menores y la igualdad efectiva de las mujeres. Esta cuestión se aborda con más detenimiento en el capítulo correspondiente a Igualdad de trato (19001915 y relacionadas). También en el capítulo sobre territorio y población (17.3).

Se formularon recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Migraciones**, para la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, a fin de regular la posibilidad de los progenitores de menores españoles, y de los hijos de ascendientes originariamente españoles, de renovar su residencia por arraigo familiar, cuando a su caducidad no puedan acceder a otra autorización, para evitar su irregularidad sobrevenida.

En la respuesta recibida, dicho organismo reitera las actuaciones llevadas a cabo por la **Dirección General de Migraciones**, a causa de la interpretación favorable que viene realizando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en la concesión de autorizaciones de residencia a los progenitores extracomunitarios de menores comunitarios. Asimismo, se tienen en cuenta las recomendaciones de esta institución sobre la articulación jurídica de la figura del arraigo familiar, teniendo en cuenta los problemas que conlleva la irregularidad sobrevenida de ciudadanos que no pueden renovar dicha residencia, ni reúnen los requisitos para acceder a otro tipo de autorización. Se informa de que dicha dirección general continúa trabajando en el estudio de la normativa y en el análisis de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre esta materia de gran complejidad, y ya dispone de un borrador muy avanzado, si bien es precisa su remisión a todas las unidades al objeto de que, por razón de sus competencias, puedan formular aportaciones u observaciones al texto.

Se suspendió la actuación y se solicitó a la **Secretaría de Estado de Migraciones** que mantenga informada a esta institución de los avances que se produzcan en la tramitación del citado borrador (18004805 y relacionadas).

### ***Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar***

Unos ciudadanos, residentes de larga duración en España, mostraban su disconformidad con la irregularidad documental en la que se encontraba su hijo de corta edad, al haber nacido en Francia, debido al adelanto del parto cuando la madre se encontraba en dicho país visitando a un familiar enfermo. La **Subdelegación del Gobierno en Zaragoza**

inadmitió a trámite la solicitud de residencia de larga duración, al amparo de lo dispuesto en el artículo 185 del Real Decreto 557/2011, al no tratarse de menor nacido en España.

Se comprobó que la resolución de inadmisión era ajustada a derecho, al no haber nacido el menor en España, de acuerdo con el tenor literal de la normativa aplicable. No obstante, esta institución entiende que, de acuerdo con la intención perseguida por el Real Decreto 557/2011, la situación del menor sería más asimilable a lo dispuesto en el artículo 185, referido al menor nacido en España, que a lo recogido en el artículo 186, que afecta a menores nacidos en el extranjero, que para la obtención de la residencia deben permanecer dos años en territorio nacional en situación de irregularidad, o tramitar su reagrupación familiar en caso de residir en su país de origen. Tomando en consideración las circunstancias humanitarias presentes, se concedió la residencia por circunstancias excepcionales solicitada (18008734).

[...]

#### ASILO [4.11]

[...]

##### Acceso al procedimiento [4.11.1]

[...]

En 2019, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** admitió que [en Cádiz] se estaban facilitando citas para realizar la entrevista de asilo con nueve meses de demora en la citada provincia. Para desbloquear la situación, la **Jefatura Superior de Andalucía Occidental** autorizó que las plantillas locales pudieran asumir un mínimo de entrevistas. Por otra parte, se comunicó que ningún funcionario de la Brigada Provincial había recibido formación en la materia. Se dio traslado de esta respuesta a la **Dirección General de Política Interior**, que informó de que los cursos de formación se realizan a petición de las comisarías. Se concluyeron las actuaciones, reiterando la necesidad de incrementar esfuerzos para la formación en materia de asilo, así como **técnicas de entrevista a menores de edad** (18018783).

[...]

#### ***Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad***

La preocupación central del Defensor del Pueblo en torno a los menores con necesidades de protección internacional sigue, un año más, centrada en garantizar su acceso al procedimiento. Preocupa la interpretación que realiza la Comisaría General de

Extranjería y Fronteras para no permitir que los menores extranjeros solos y los menores no acompañados formalicen solicitudes de asilo, siempre que tengan madurez para ello.

Son cuatro las cuestiones que a lo largo de 2019 se han repetido en las quejas recibidas relacionadas con la tramitación de las solicitudes de protección internacional de menores de edad. La inexistencia de recursos residenciales específicos adaptados a las necesidades de los menores con necesidades de protección internacional: esta cuestión es reiteradamente reconocida por las entidades autonómicas de protección de menores. A juicio del Defensor del Pueblo, resulta imprescindible que se promuevan las actuaciones necesarias para que, sin más demora, se pongan en marcha recursos de estas características. En una de las quejas recibidas esa falta de formación en protección internacional de las personas que atendieron a la menor tuvo efectos muy perjudiciales. Tras reconocer que ha sido víctima de abusos sexuales y de matrimonio forzado en su país, se le invita a renunciar al procedimiento de protección internacional a la vista de que la menor manifiesta su deseo de visitar a su madre en su país de origen.

La segunda cuestión reiteradamente observada se refiere a las restricciones prácticas existentes para que el menor pueda ejercer su derecho a solicitar protección internacional. La concepción tradicional del menor de edad, como un sujeto con capacidad de obrar limitada para el ejercicio de sus derechos, ha sido ampliamente superada por la Convención sobre los Derechos del Niño y por la legislación española que la desarrolla. A pesar de lo anterior, los obstáculos para que el menor pueda ejercer su derecho son frecuentes en la práctica. La falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta tanto su tutor legal ratifique la misma, deja vacía de contenido la obligación legal que tienen todas las administraciones públicas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores de edad. Además, resulta especialmente paradójico que no puedan actuar en el procedimiento administrativo de asilo por sí mismos, mientras que el artículo 18 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa establece que los menores de edad tienen capacidad procesal ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo, para la defensa de aquellos de sus derechos e intereses legítimos cuya actuación les esté permitida por el ordenamiento jurídico sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela.

En tercer lugar, preocupa el procedimiento que se sigue que, a juicio del Defensor del Pueblo, no establece las garantías exigidas por el Comité de los Derechos del Niño para la evaluación del interés superior del menor en cada caso concreto. El Comité de los Derechos del Niño señala como el verdadero test para conocer si el procedimiento establecido tiene en cuenta el interés superior del menor aquellos casos en los que no es el propio menor el que verbaliza expresamente su deseo de solicitar protección internacional, sino que son las autoridades las que detectan que puede encontrarse

objetivamente en peligro de persecución por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social concreto, opinión política, o si necesitara por otras razones protección internacional. La determinación del interés superior del menor es descrita por el ACNUR como el proceso formal, dotado de garantías procesales estrictas, establecido para determinar el interés superior del niño, especialmente en la adopción de las decisiones importantes que le afecten.

El procedimiento debe asegurar la adecuada participación del niño sin discriminación e involucrar a las personas expertas en áreas relevantes encargadas de tomar las decisiones y equilibrar todos los factores existentes para valorar la mejor opción. Para la determinación de ese interés superior, el ACNUR emitió unas directrices para la determinación del interés superior del niño (2008). La guía, construida sobre la práctica de los sistemas nacionales de protección del menor proporciona orientación sobre cómo aplicar el principio del interés superior y define las tres situaciones en las que el ACNUR debe realizar la determinación del interés superior del menor: a) la identificación de la solución duradera más apropiada para un niño refugiado no acompañado y separado de su familia; b) las decisiones de cuidado temporal para niños refugiados no acompañados y separados de sus familias en determinadas circunstancias excepcionales, y c) las decisiones que puede conllevar la separación del niño de sus padres contra la voluntad de estos.

Por último, el procedimiento de solicitudes de protección internacional de menores de edad no garantiza la participación del menor en la determinación de su interés superior (18014402, 18018462, 19002743, 19017307).

Las directrices de ACNUR citadas fueron utilizadas para supervisar el procedimiento seguido en las solicitudes de asilo formuladas por dos menores de edad que, tras el desembarco de un buque de rescate en Algeciras, fueron trasladadas a un centro de menores en Cádiz. Se inició una actuación de oficio para la supervisión de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia.

La primera irregularidad detectada se refiere a la fecha asignada para la formalización de las entrevistas, nueve meses después de solicitarlas. Tras la intervención del Defensor del Pueblo se adelantaron. En el mes de mayo de 2019, coincidiendo con la cita de una de las menores, dos técnicos del Defensor del Pueblo se personaron sin previo aviso en las dependencias de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras y asistieron a la entrevista de asilo. Durante la misma, se pudo constatar la dureza de los hechos relatados y se apreció que podía haber indicios de que la menor fuera, además, víctima de trata.

Sin embargo, a pesar de que se habían realizado con anterioridad entrevistas para la detección de indicios de trata, no se consignó esta información en el Registro de

Menores Extranjeros No Acompañados. En el apartado correspondiente a la trata, dentro del capítulo de violencia contra la mujer, se analizará esta cuestión. Baste ahora con añadir que no fueron identificadas como tal y, por tanto, no se llevaron a cabo más actuaciones. Un mes después de las entrevistas de asilo, en junio de 2019, las menores desaparecieron, sin que se haya vuelto a conocer su paradero. En el momento de redactar este informe, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** ha confirmado que a fecha de enero de 2020, ningún país europeo había anotado mención alguna a estas dos menores en la base de datos EURODAC.

En la respuesta recibida, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que durante las entrevistas las menores mantenían una actitud afable y tranquila y no parecían asustadas. ACNUR advierte expresamente de que no puede esperarse que los niños suministren narraciones adultas de sus experiencias. Se pudo comprobar que, a pesar del esfuerzo constante de empatía con la menor realizado por el funcionario que llevó a cabo la entrevista, la misma se realizó en una dependencia de la comisaría incompatible con la necesidad de crear una atmósfera amigable y de confidencialidad.

Respecto a las apreciaciones acerca de la actitud de las niñas durante las entrevistas, tanto la de asilo como la de trata, se ha de recordar que los niños pueden no conectar emocionalmente con lo que cuentan del mismo modo que los adultos. Puede que no manifiesten ninguna reacción emocional. El entrevistador debe tener cuidado en no sacar conclusiones con relación a cómo un niño se siente, basándose en las reacciones de un adulto. La experiencia de traumas puede afectar a la aptitud del niño para comunicar información durante las entrevistas. Por tanto, el oficial responsable del bienestar del niño debe, también, recurrir a otros métodos tales como la observación, completar frases, juegos y dibujos para ayudar al niño a expresar experiencias traumáticas.

La extensión de la entrevista debe adaptarse a la edad, madurez y condiciones psicológicas del niño. Es aconsejable mantener dos o tres entrevistas cortas, en lugar de una larga a fin de reducir el estrés del niño. Es más apropiado recurrir a los mismos entrevistadores e intérpretes, dado que el niño necesita, a menudo, tiempo para construir sus relaciones. En situaciones excepcionales de extrema angustia, tales como incidentes de maltrato, deben establecerse medidas que aseguren que el niño tiene acceso inmediato a asesoramiento, en especial, si es probable que la información que puede originar la angustia vuelva a resurgir durante la entrevista.

Como ya se ha trasladado en otras ocasiones, al Defensor del Pueblo le preocupan especialmente los casos de menores de edad en los que existen indicios de trata y de protección internacional. En el presente caso, cuando se tomó declaración voluntaria para la detección de indicios de trata, ya se conocía que ambas habían



manifestado su voluntad de presentar solicitud de protección internacional, por lo que debió de informarse al ministerio fiscal. Siguiendo las indicaciones del informe publicado en noviembre de 2019 por la Agencia Europea de Asilo (EASO), sobre procedimientos a seguir con necesidades de protección internacional, en los que se aprecie un riesgo potencial de ser víctimas de trata, se debe extremar la precaución para identificar situaciones de vulnerabilidad. Además, se señala la necesidad de una formación especial para las entrevistas de asilo con menores. Continúan las actuaciones para conocer las gestiones que se hayan podido realizar con EURODAC para averiguar el paradero de las menores. Asimismo, se ha pedido a la **Fiscalía General del Estado** que facilite información (19002721).

[...]

#### Extensión y reagrupación familiar [4.11.4]

Un año más, se ha constatado que, a pesar de que el objetivo de la OAR haya sido elevar a las reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) un mayor número de expedientes, no se ha priorizado la resolución de los casos de extensión y reagrupación familiar, en los que los familiares se encuentran en peligro.

Un ejemplo de ello es el caso de una familia sudanesa, a la que se concedió la extensión familiar en febrero. Sin embargo, no fue hasta agosto cuando se expidieron los visados correspondientes por la **Embajada de España en Jartum**, según la información facilitada por la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares**. Esta institución considera que dicha demora es excesiva, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad en la que se encontraban los familiares en el país de origen (19014370).

Para finalizar este apartado se hace referencia a varias actuaciones, que continúan aún abiertas, relativas a las dificultades para recuperar a sus hijos de varias mujeres, solicitantes de protección internacional en Francia, los cuales se encuentran bajo la tutela de los servicios de protección de menores de Melilla y de Andalucía. En el momento de redactar el presente informe se están realizando gestiones para agilizar las reagrupaciones familiares (19016796 y relacionadas).

#### El sistema de acogida [4.11.5]

[...]

También en 2018 se formuló una Sugerencia para dar acceso al sistema de acogida a una familia siria, con hijos menores, en la que la madre presentaba una discapacidad

física del 86 % y había sufrido malos tratos por parte de su marido. Fueron devueltos a España en aplicación del Reglamento Dublín, estando la interesada en estado de gestación. Pese a la vulnerabilidad del grupo familiar, quedaron en situación de calle. Cinco meses después, la **Secretaría de Estado de Migraciones** rechazó la Sugerencia e informó de que, al tener concedida la protección subsidiaria, era competencia de los servicios socio-sanitarios de la comunidad autónoma valorar su situación y ofrecer, en su caso, los recursos necesarios. La interesada reside de forma temporal en un recurso fuera del sistema de acogida, junto a su hijo menor, mientras que el resto de sus hijos menores están tutelados en un centro de la Comunidad de Madrid. Las actuaciones continúan con la **Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid** (18017849).

[...]

#### Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes [4.11.6]

[...]

La Directiva 2013/33/UE, de 26 de junio, que aprueba normas para la acogida de solicitantes de protección internacional, en su artículo 17 da un mandato claro a los Estados miembros para que velen por que los solicitantes puedan disponer de las condiciones materiales de acogida cuando presenten su solicitud de protección internacional, proporcionándoles un nivel de vida adecuado y que garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica. Asimismo, en el artículo 21 se hace una mención especial a las personas vulnerables, tales como menores, menores no acompañados, personas con discapacidades, personas de edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con **hijos menores**, víctimas de la trata de seres humanos, personas con enfermedades graves, personas con trastornos psíquicos y personas que hayan padecido formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Cabe señalar que un número significativo de las quejas recibidas por esta institución hacen referencia a personas especialmente vulnerables.

[...]

Si bien es cierto que la capacidad para reforzar el sistema es limitada, ello no es óbice para buscar fórmulas que permitan, tanto redimensionar el sistema con carácter estructural como dar respuesta a la emergencia existente. El Defensor del Pueblo reitera la necesidad de adoptar medidas urgentes que impidan que se deje a un número significativo de personas en una situación de total desprotección, incluidos **menores de edad**.

[...]

Se han formulado numerosas sugerencias a la **Secretaría de Estado de Migraciones**, solicitando el acceso inmediato al sistema de acogida y la asignación de un recurso adecuado a sus necesidades, así como las ayudas a las que tienen derecho. Solo entre los meses de noviembre y diciembre se formularon un total de veintisiete sugerencias, de las cuales únicamente seis han sido aceptadas, por afectar a familias con menores dentro del núcleo familiar o a mujeres solas, que se consideran casos prioritarios. Sin embargo, las sugerencias dirigidas a acoger a hombres solicitantes de asilo que están solos o a parejas sin hijos, no han sido atendidas por la **Secretaría de Estado de Migraciones**, salvo en contadas excepciones, por lo que se les ha incluido en una lista de espera, que se rige por criterios de valoración en función del grado de vulnerabilidad y de las necesidades particulares del solicitante. Sin embargo, a juicio de esta institución, tal criterio es subjetivo y difícilmente controlable, pues también hay hombres que presentan criterios de extrema vulnerabilidad.

[...]

## IGUALDAD DE TRATO [parte II, capítulo 5 del informe anual]

### *Consideraciones generales*

[...]

La comunidad gitana, las personas con discapacidad, las mujeres y las personas pertenecientes al colectivo LGTBI han centrado la mayor parte de las actuaciones. Los delitos de odio contra el citado colectivo o contra los **menores extranjeros** no acompañados, la falta de escolarización de un **grupo de menores** en situación irregular en Melilla, o las actuaciones discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos han sido los casos más relevantes.

[...]

## DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL [5.1]

### Comunidad gitana [5.1.1]

El problema de la escolarización del alumnado gitano sigue siendo un asunto que preocupa al Defensor del Pueblo. Los datos que manejan las entidades que trabajan con esta cuestión muestran que el número de **niñas y niños** gitanos que abandonan el colegio antes de terminar la enseñanza secundaria obligatoria es muy superior a la media en España. Los poderes públicos deben asegurar la igualdad de oportunidades reales para estos niños y niñas, y en ello se centra la labor de supervisión de esta institución.

[...]

### Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales [5.1.4]

Se han abierto actuaciones tras las quejas recibidas por agresiones sufridas por los menores extranjeros no acompañados residentes en el Centro de Primera Acogida de Hortaleza (Madrid), y los mensajes contra ellos en redes sociales, incluyendo las declaraciones criminalizadoras de representantes políticos. Se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado** de estas cuestiones y, en su respuesta, dio cuenta del inicio de un expediente gubernativo y de la remisión del caso a la **Fiscalía Provincial de Madrid** para su estudio. En este mismo sentido, se han recibido varias quejas de

**organizaciones de defensa de la infancia**, en las que solicitan la intervención del Defensor del Pueblo para que se impulsen medidas que erradiquen la proliferación de este tipo de discursos. En el próximo informe anual se informará del resultado de estas actuaciones (19020709, 19020838 y otras).

Se han iniciado actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla**, tras conocerse la situación de unas 45 familias marroquíes, residentes desde hace años en Melilla y que, por carencias documentales, ven limitado el acceso a derechos básicos como la sanidad o la educación, y no pueden empadronarse ni regularizar su situación administrativa. Las quejas mencionadas han sido promovidas por mujeres con hijos menores de edad a su cargo que, o bien han nacido en Melilla, o llevan residiendo en dicha ciudad autónoma durante años, e incluso décadas, en una situación de total invisibilidad administrativa y exclusión social. Una de las quejas es representativa de la problemática planteada, pues se trata de una mujer marroquí, residente habitual en Melilla desde hace más de 15 años, con tres hijos menores a su cargo nacidos en esa ciudad. Los menores no están escolarizados y ningún miembro de la familia está empadronado ni tiene tarjeta sanitaria. La interesada ha solicitado hasta en cuatro ocasiones una autorización de residencia por arraigo social que ha sido denegada, entre otros motivos, por carecer de empadronamiento.

El defensor del pueblo (e.f.) se reunió con varias de estas mujeres y con sus hijos, con motivo de una visita a Melilla, el año pasado. Su petición principal se basaba en su reconocimiento como vecinas de la ciudad autónoma y que sus hijos fuesen al colegio, que es el lugar dónde debe estar cualquier niño que se encuentre en España. Tras el estudio de estas quejas se ha podido constatar la presencia continuada en Melilla de generaciones de familias, con nacionalidad marroquí, que han nacido o residen habitualmente en la ciudad, pero no están empadronadas y se encuentran en situación administrativa irregular. Un buen número de quejas han sido promovidas por familias compuestas exclusivamente por mujeres con hijos a cargo, que pese a vivir en Melilla no logran regularizar su situación y se encuentran totalmente invisibilizadas. En aquellos otros casos, en los que sí existe una figura paterna, se ha comprobado que algunos de los maridos de las interesadas sí cuentan con autorización de residencia, algunos de larga duración. Solo cuando el padre tiene autorización de residencia se posibilita a los menores contar con una tarjeta sanitaria o, en su defecto, un documento que lo reconoce.

Los problemas de documentación de extranjeros residentes en Melilla y los obstáculos en el acceso a sus derechos básicos no son ninguna novedad. En 1985, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación en relación con la aplicación de la Ley Orgánica 7/1985, de 2 de julio, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España, respecto a estos ciudadanos. Ya entonces, el Defensor del Pueblo consideró

que el cumplimiento riguroso de la norma, podía estar provocando situaciones injustas o perjudiciales para un grupo de ciudadanos. Se estimó que habían de valorarse adecuadamente las circunstancias específicas concurrentes en la esos ciudadanos de Ceuta y Melilla, para poder detectar matizaciones y variantes que aconsejaran una aplicación ponderada de la norma. Se señalaba que el mantenimiento de una situación de hecho por la que una parte de los habitantes de Ceuta y Melilla permanecían desde hacía décadas sin cobertura jurídica, no tenía su razón de ser únicamente en una posible pasividad de los miembros de la población, sino también en la no adopción de las iniciativas procedentes por parte de los órganos de la Administración pública. Por ello, consideraba que si bien no se trataba de una residencia completamente regularizada debido a la carencia de documentación adecuada, tampoco podía calificarse de residencia irregular. Así, el consentimiento tácito de las autoridades, a lo largo de muchos años, podría interpretarse a favor del reconocimiento de una mayor concesión de derechos o beneficios a los sujetos en la norma.

Treinta y cinco años después, la situación expuesta ha mejorado notablemente en muchos aspectos. Sin embargo, a la vista de las quejas presentadas, se ha podido comprobar que aún quedan un grupo de familias, en su mayoría madres solas con hijos a cargo, que residen en Melilla desde hace años en situación de completa invisibilidad y, por tanto, de exclusión social. La interpretación restrictiva que se realiza para permitir el acceso al padrón de las personas que residen en esa ciudad autónoma, las trabas para la obtención de la tarjeta sanitaria y, en demasiadas ocasiones para la escolarización obligatoria, afecta de manera desproporcionada a este colectivo de mujeres y sus hijos. Desde el año 2000 la norma, no solo regula los derechos y libertades en España, sino que además se ocupa de manera preferente de su integración social. Así, en su artículo dos establece que los poderes públicos promoverán la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, en un marco de convivencia de identidades y culturas diversas sin más límite que el respeto a la Constitución y a la ley. Asimismo, tras la promulgación en el año 2007 de la Ley para la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, los poderes públicos deben adoptar medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho respecto de los hombres. Un criterio general de actuación de los poderes públicos establecido en esta norma es la consideración de las singulares dificultades en que se encuentran las mujeres de colectivos de especial vulnerabilidad como son las mujeres migrantes, entre otras, para las cuales los poderes públicos podrán adoptar medidas de acción positiva. Pues bien, a juicio del Defensor del Pueblo, el marco jurídico expuesto resulta de perfecta y urgente aplicación a los supuestos planteados en estas quejas. Son las mujeres las que sufren de manera desproporcionada las dificultades para acceder al empadronamiento, para la regularización de su residencia en España o para la obtención de la tarjeta sanitaria. Por otra parte, sus hijos acaban padeciendo en muchos de los

casos esta situación al encontrarse con obstáculos insalvables para su escolarización. Son varias las administraciones con competencias para resolver esta situación. Por este motivo, continúan abiertas la actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla**, para que proceda a la revisión de los criterios adoptados para la valoración de las solicitudes de arraigo social en estos casos; con la **Ciudad Autónoma de Melilla**, para que se revisen los criterios de empadronamiento, y con el **Ministerio de Sanidad**, para la obtención de las tarjetas sanitarias. Se mantiene abierta la investigación de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19001915 y relacionadas).

Otro grupo de quejas que preocupa especialmente al Defensor del Pueblo se refiere a la no escolarización de un grupo de menores de edad, algunos de ellos hijos de las mujeres que se indicaban en el párrafo anterior. Se iniciaron actuaciones con la **Dirección Provincial de Educación en Melilla**, tras dos requerimientos, el citado organismo remitió una respuesta genérica sobre el procedimiento de escolarización en la ciudad autónoma y las actuaciones llevadas a cabo, entre las que se da cuenta de un acuerdo adoptado por la **Comisión de Garantía de Admisión**, por el que se amplían los requisitos documentales para certificar el arraigo en Melilla. Se han concluido las actuaciones con diferencia de criterio y se han iniciado, ya en los primeros días de 2020, con la **Subdirección General de Cooperación Territorial del Ministerio de Educación y Formación Profesional**, a quien se le ha dado traslado de las consideraciones que se resumen a continuación.

Pese a todos los esfuerzos realizados, lo cierto es que ha transcurrido el primer trimestre del curso escolar 2019-2020 y, en el mes de enero, salvo en uno de los casos, no se ha procedido todavía a la escolarización de estos menores. La interpretación restrictiva que se realiza para permitir el acceso al padrón de los extranjeros que residen en Melilla, las trabas para la obtención de la tarjeta sanitaria y, en demasiadas ocasiones, para la escolarización obligatoria, están afectando de manera desproporcionada a los niños y niñas, hijos de extranjeras en situación irregular, que viven en esa ciudad autónoma. Esta situación, afecta directamente al derecho fundamental a la educación, recogido en el artículo 27 de la Constitución española, reforzado por lo dispuesto en su artículo 39.4, que remite a los acuerdos internacionales que velan por los derechos de los niños. En este sentido, destaca la Convención sobre los Derechos del Niño, que también reconoce el derecho a la educación de todos los niños y niñas (artículo 28). Del mismo modo, el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, dispone que los extranjeros menores de dieciséis años tienen no solo el derecho, sino el deber a la educación. En ninguno de los cuerpos legales mencionados se hace una diferenciación entre los menores extranjeros con o sin residencia legal. Tampoco se hace esta diferenciación en el territorio peninsular, a diferencia del criterio que se está siguiendo en Melilla, a la luz de la respuesta facilitada por la **Dirección Provincial de**

**Educación en Melilla.** En esta misma línea, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, de 28 de diciembre de 2018, resalta la necesidad de tener en cuenta las leyes de protección de la infancia, que imponen a las autoridades públicas la obligación de garantizar la educación, la asistencia social y sanitaria a los menores extranjeros en las mismas condiciones que los menores españoles.

Las actuaciones iniciadas en julio de 2019 tenían carácter de urgencia, con el fin de evitar que comenzara el curso escolar sin la escolarización de estos menores. Esta situación preocupa enormemente al Defensor del Pueblo y es por ello que se considera necesario seguir buscando soluciones para garantizar el ejercicio al derecho fundamental a la educación de los niños y niñas que viven en Melilla y que ven dificultado su acceso a la escolarización obligatoria, por problemas documentales (19011455 y relacionadas).

[...]

#### DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE ORIENTACIÓN SEXUAL E IDENTIDAD DE GÉNERO [5.4]

[...]

Han concluido las actuaciones promovidas en 2014 por una asociación de familias de **menores transexuales**, sobre la disparidad de criterios en las resoluciones de rectificación registral para los casos de menores transexuales de los responsables de los registros civiles. La **Secretaría de Estado de Justicia** consideró que el cambio de nombre estaba vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la propuesta no induzca a error en el sexo; que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual esté basado en un número mínimo de tres informes médicos; que la edad del interesado fuera igual o superior a catorce años y que existiera al menos un informe favorable del ministerio fiscal o del juez encargado del Registro Civil. Las actuaciones se suspendieron a la espera del pronunciamiento del Tribunal Constitucional sobre la cuestión de constitucionalidad contra el artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas. La Sentencia 99/2019, de 18 de julio de 2019, estimó la cuestión de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declaró inconstitucional el precepto, en la medida que incluye en el ámbito subjetivo de la prohibición a los menores de edad con «suficiente madurez» y que se encuentren en una «situación estable de transexualidad» (14023317).

[...]



Para finalizar este apartado, se da cuenta del inicio de la actuación, ya en los últimos días de 2019, para conocer los motivos del incumplimiento de los plazos previstos en la legislación educativa estatal y autonómica para la mejor atención del alumnado LGTBI en el sistema de educación (19022545).

[...]

#### DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL [5.6]

Se agrupan en este último apartado aquellas quejas recibidas durante 2019 en las que se ha detectado que la causa de la discriminación se centra en la condición de irregularidad documental del ciudadano extranjero. Son casos muy variados que suelen afectar de manera desproporcionada a las mujeres y a los **menores de edad**.

[...]

En este apartado se da cuenta de aquellas cuestiones relacionadas con el tratamiento de la denuncia por agresión sexual que formuló la interesada. A juicio del Defensor del Pueblo, este caso muestra bien las graves dificultades en las que se encuentran las mujeres extranjeras en situación irregular, o las que como la interesada no pueden acceder a territorio nacional por no cumplir los requisitos de entrada. Ya en diciembre de 2019 se formularon cuatro recomendaciones al **Ministerio de Justicia**, en las que se proponía la aplicación plena del concepto de violencia de género del Convenio de Estambul en este tipo de casos. Además, de acuerdo con la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el carácter imperativo de las resoluciones del Comité CEDAW (Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer de Naciones Unidas), se ha recordado la necesidad del establecimiento de planes de contingencia para las llegadas a las fronteras terrestres y marítimas, y la aplicación de la perspectiva de género en todos los programas de asistencia. Hay que tener en cuenta que la Recomendación General 32 y la Observación 37 a) de la CEDAW, para mejorar los procedimientos de acogida de las mujeres y niñas solicitantes de asilo, reclama que los países parte adopten las medidas necesarias para evitar la violencia contra la mujer en los controles fronterizos, mejorando los mecanismos de identificación, pues **las mujeres y las niñas son las personas más vulnerables** en los movimientos migratorios. Las actuaciones siguen abiertas y se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (19003799).

[...]

Para finalizar este capítulo se hace referencia a las actuaciones abiertas, ya que siguen recibándose quejas relacionadas con las dificultades que enfrentan los

extranjeros en situación documental irregular para la práctica de deportes federados. El **Consejo Superior de Deportes** ya ha estimado varios recursos contra las decisiones de algunas federaciones deportivas, negando la federación a menores de edad extranjeros en España. Este asunto también se extiende a solicitudes de federación deportiva de mayores extranjeros, en situación documental irregular. Esta actuación continúa en trámite, por lo que se dará cuenta de su resultado en el próximo informe anual (18004480, 19016550).

## **VIOLENCIA DE GÉNERO [parte II, capítulo 6 del informe anual]**

### ***Consideraciones generales***

En 2019, fueron asesinadas 55 mujeres y **tres menores**, víctimas de la violencia de género. Estas cifras insostenibles ponen de relieve una de las situaciones que más preocupa al Defensor del Pueblo y que, consecuentemente, más actuaciones de oficio ha generado en 2019. Aquí se destacan aquellas iniciadas para profundizar en el conocimiento del fenómeno conocido como «violencia vicaria», o violencia de género, ejercida sobre menores, hijos e hijas de las mujeres víctimas de violencia machista.

[...]

### ***Actuaciones de oficio por asesinatos de mujeres***

Se iniciaron varias actuaciones para conocer las circunstancias que rodearon los asesinatos de mujeres. En concreto, si los hechos se realizaron en presencia de los menores, si constaba denuncia previa o valoración de riesgo que alertara del peligro o si la mujer, de alguna forma, estaba siendo amparada por el sistema público de ayuda contra la violencia de género. Igualmente, se han continuado algunas actuaciones abiertas en años anteriores. El caso de un asesinato ocurrido en Lepe (Huelva) ha puesto de manifiesto los problemas de cumplimiento de las órdenes de alejamiento cuando el agresor y la víctima conviven en el mismo municipio. Otra actuación iniciada tras un asesinato en Bilbao ha permitido conocer los problemas existentes en algunos ayuntamientos, no adscritos al sistema VioGén, en los que la Policía local no puede hacer la debida valoración de riesgo de la víctima (18011516, 18015388).

Se ha realizado también un seguimiento de tres asesinatos de mujeres ocurridos en 2019, en presencia de **sus hijos**. En los tres casos se han iniciado actuaciones para conocer el nivel del riesgo estimado por el sistema VioGén (19017948, 19017961 y 19019858).

### ***Actuaciones de oficio por «violencia vicaria»***

La conocida como «violencia vicaria» es un tipo de violencia intrafamiliar que incluye conductas realizadas de manera consciente contra los niños y niñas para generar de forma secundaria un daño sobre la madre. Es una forma de maltrato infantil que puede ir

desde la visualización y presencia por parte del menor de las agresiones hasta el padecimiento de ataques directos, maltrato psicológico, privación de necesidades básicas, abusos físicos e incluso abusos sexuales, etc. El maltratador aprovecha la fragilidad de los menores menoscabando su integridad física o psíquica, con consecuencias terribles sobre estos, porque condiciona su bienestar, su desarrollo y la calidad de la educación que reciben, al producirse en el entorno íntimo de la convivencia familiar.

Los terribles crímenes de estas características ocurridos en 2017 y 2018 han hecho que la sociedad y los poderes públicos sean más conscientes de la gravedad del problema y de la necesidad de buscar soluciones adaptadas a las circunstancias particulares de este tipo de violencia que permitan una mejor y mayor protección de los niños y niñas. Las actuaciones de oficio abiertas por el Defensor del Pueblo han generado investigaciones que han culminado en 2019 con varias recomendaciones para mejorar las herramientas con las que se cuenta (17009053, 18015341).

En uno de los casos, la madre tenía una orden de alejamiento que estuvo en vigor hasta 2013. Ese mismo año, volvió a presentar otra denuncia por amenazas recibidas a través de las redes sociales. Sin embargo, el menor asesinado nunca estuvo incluido en las medidas de protección. Este asunto ha dado lugar a la Recomendación sobre puntos de encuentro familiar de la que se dará cuenta seguidamente (17009053).

En otro de los casos, tras el asesinato de dos niñas, se inició actuación de oficio con el objeto de conocer el impacto que había tenido la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, del Estatuto de la víctima del delito, en la protección de los menores que, tras la separación o divorcio de sus padres, siguen manteniendo los regímenes de visitas establecidos judicialmente, a pesar de la condena o de las medidas cautelares adoptadas contra su padre por violencia de género. En el caso concreto, el asesinato ocurrió durante el disfrute del régimen de visitas por el padre, a pesar de las numerosas veces que la madre había denunciado el riesgo en el que se encontraban sus hijas, cada vez que se quedaban solas con el padre.

Por último, tras otro asesinato, ocurrido en julio de 2019, se pudo conocer que el padre tenía antecedentes por violencia de género y había quebrantado una orden de alejamiento respecto de la madre, el mes anterior al asesinato. Con motivo de esta actuación se ha podido conocer la existencia de un plan de seguimiento, por el que se revisa la actuación del ministerio fiscal, en casos graves de violencia de género para detectar posibles áreas de mejora de la actuación de los fiscales que se viene realizando desde 2017 por parte de la **Fiscalía General del Estado** (19015521).

Para poder sistematizar las labores de supervisión realizadas en este período por el Defensor del Pueblo, se ha decidido ordenarlas a partir de las distintas fases de protección que ofrece el sistema: actuaciones en la fase de detección y emergencia, que van desde el momento de la denuncia hasta la intervención del Poder Judicial; actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal, y actuaciones en la fase de integración social de las víctimas, que incluye también servicios sociales y ayudas para la emancipación y autonomía de la mujer víctima.

## ACTUACIONES EN LA FASE DE DETECCIÓN Y EMERGENCIA [6.1]

[...]

### Valoración del riesgo policial [6.1.1]

España cuenta con un instrumento técnico que ayuda en la protección de las víctimas. Es el conocido como sistema VioGén, puesto en marcha por la Secretaría de Estado de Seguridad y en funcionamiento desde 2007 que, además de valorar el grado de peligro en el que se encuentra la víctima, determina la intervención y protección que se necesita en cada caso y permite coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los servicios sanitarios y la Administración de Justicia. VioGén permite el seguimiento y protección a las víctimas en todo el territorio nacional a medio y largo plazo y cumple con la obligación de efectuar una labor preventiva, emitiendo avisos, alertas y alarmas, a través del «Subsistema de Notificaciones Automatizadas», cuando se detecta peligro para la integridad de la víctima.

[...]

Tras la actuación de oficio abierta por esta cuestión en 2015, se ha tenido conocimiento de la existencia de un grupo de trabajo, liderado por el Ministerio del Interior, para la revisión de los Protocolos de Valoración Policial del Riesgo (VPR) y de Valoración Policial de la Evolución del Riesgo (VPER) en violencia de género. Según la información remitida, el grupo de trabajo venía reuniéndose desde 2014, y ya en 2015 había producido dos nuevos formularios de valoración de riesgo, en los que se incluían elementos de mejora como un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, factores de vulnerabilidad de las víctimas, factores de incidencia en la peligrosidad del agresor, procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad, e indicadores para la atención de los **menores de edad**. En agosto de 2015 solo quedaba pendiente la validación de los nuevos formularios, y la programación del algoritmo para obtener el nivel de riesgo con la mayor fiabilidad y validez predictiva posible. El proceso culminó en la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 7/2016, por la que se establecía el nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de

riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas. En agosto de 2018, el grupo de trabajo interministerial se encontraba aún en la fase de estudio de los proyectos estratégicos para mejora de los espacios donde pueda recogerse y compartir esa información. Por lo que, a pesar de los anuncios anteriores, se reconocía que el trabajo iniciado en 2015 aún no había sido concluido. Se reconocía, además, que para poder avanzar en la mejora del sistema VioGén son necesarios desarrollos técnico-operativos que no pueden llevarse a cabo sin la colaboración del resto de instituciones involucradas; siendo esto en la actualidad objeto de estudio y debate en el marco del citado grupo, además de todas aquellas otras propuestas que también contribuyan a la mejora de los métodos, procedimientos y técnicas de erradicación de la violencia de género.

En el momento de elaboración de este informe las actuaciones continúan abiertas al objeto de verificar la efectiva integración en VioGén de toda la información complementaria del resto de las instituciones (15008841).

[...]

#### Planes personales de intervención o Plan de intervención individualizado [6.1.4]

[...]

El plan de intervención puede ayudar a las administraciones y a las propias mujeres interesadas a ejercitar plenamente sus derechos, gracias a un diagnóstico único de su situación y de sus necesidades. En diciembre de 2019 se ha formulado una Recomendación a la **Secretaría de Estado de Igualdad** en la que se incide en que estos planes deben realizarse caso a caso, a partir de un informe psicosocial de la situación de la víctima y de **los hijos menores a su cargo**, realizado por un profesional cualificado y habilitado para emitir este tipo de informes. Se debe hacer constar toda la información relevante que permita ajustar la intervención pública a las necesidades concretas de las víctimas, incluyendo información sobre los recursos de los que dispone. Además, se debe asignar un profesional de referencia encargado del posterior seguimiento del plan, que debería ser tenido en cuenta para cualquier intervención o tratamiento posterior, y contar con elementos estandarizados que ayuden a todas las administraciones a entender las actuaciones que se han emprendido por cualquiera otra y a coordinarse mejor entre sí. Por ello, se ha recomendado a la Secretaría de Estado de Igualdad que desarrolle una propuesta orientativa aplicable a todas las comunidades autónomas para elaborar estos planes, que unifique los mínimos de intervención para todos los profesionales que desempeñan su trabajo en la red de recursos especializados, independientemente de la comunidad autónoma o de la Administración local que ofrece el servicio, y por supuesto, que **incluya a los menores**. La

Recomendación ya ha sido parcialmente admitida. En su respuesta, comunica que este punto será incorporado al orden del día de la próxima Conferencia Sectorial de Igualdad, incluyendo las medidas en la Propuesta de pautas comunes para la intervención integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género, **sus hijos e hijas** y otras personas a su cargo, aprobada en julio de 2013. Dicho protocolo estatal se plantea como instrumento, respetando las competencias exclusivas atribuidas a las comunidades autónomas por sus respectivos estatutos de autonomía (19009788).

[...]

#### Centros de acogida de emergencia [6.1.5]

[...]

Con motivo de una queja concreta se iniciaron actuaciones con la entonces **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, tras constatarse algunas deficiencias en los informes que dieron lugar a las amonestaciones y posterior sanción administrativa de expulsión del recurso de una mujer junto a sus hijos. Se formuló una Sugerencia para la revocación de la sanción de expulsión y que se facilitase a la víctima acceso a una vivienda social de forma prioritaria, teniendo en cuenta la escolarización y arraigo de los menores a su cargo, así como su integración en el municipio, donde además trabaja actualmente la mujer. La Sugerencia no ha sido aceptada y se han suspendido las actuaciones en este punto por intervención judicial.

Con carácter general continúan abiertas las actuaciones para conocer varias cuestiones relacionadas con la cualificación exigida al personal que atiende estas casas tuteladas. Se formuló una Recomendación para garantizar los servicios de personal cualificado y con formación especializada en la atención y tratamiento de la violencia de género, incluyendo al menos un psicólogo y un trabajador social, en la gestión y llevanza de casas de acogida, pisos tutelados o cualquier otro recurso habitacional de asistencia o de emergencia. Igualmente se recomendó que dicha capacitación sea considerada como mérito excluyente en los pliegos de condiciones para externalizar estos servicios de atención a las víctimas en la red de acogida, y para que dicha capacitación permita a la usuaria y a la unidad familiar vivir en un clima de confianza y empatía propicio para la creación de vínculo con el equipo del recurso, imprescindible para el tratamiento de las víctimas (19009788).

[...]

## ACTUACIONES EN LA FASE DE ENJUICIAMIENTO Y PERSECUCIÓN PENAL [6.2]

En la fase de persecución y enjuiciamiento de los delitos también se han realizado actuaciones relacionadas con la supervisión del buen funcionamiento de la Administración de Justicia. La ley ofrece instrumentos útiles para la persecución de la violencia machista, pero su eficacia y sobre todo su utilidad para la víctima dependen de una adecuada interpretación y una adecuada actuación desde una perspectiva de género de los funcionarios y de las autoridades judiciales encargadas del proceso. En el caso de los menores de edad resulta preciso, a juicio del Defensor del Pueblo, introducir modificaciones legislativas que permitan protegerlos de manera eficaz. Ya en las últimas semanas del mes de diciembre de 2019 se han formulado varias recomendaciones de modificación legislativa al Ministerio de Justicia. Se solicitó que se arbitren los mecanismos necesarios para que en los juicios rápidos se pueda valorar adecuadamente el riesgo en el que puedan encontrarse los **menores** que conviven en un hogar donde existe violencia y se puedan adoptar las medidas de suspensión o supervisión del régimen de vistas de los hijos menores de víctimas de violencia de género, con elementos de juicio suficientes.

En el momento de redacción de este informe se ha recibido contestación de la **Secretaría de Estado de Justicia** en la que, en síntesis, se considera innecesaria la modificación legislativa porque se entiende que la normativa actual, en concreto la Ley de enjuiciamiento criminal, es suficiente para que haya un pronunciamiento sobre el régimen de visitas (19015521).

[...]

### Asistencia jurídica gratuita [6.2.1]

La asistencia jurídica de la víctima es clave para el buen funcionamiento del sistema y para el ejercicio de los derechos que la ley reconoce. En ese sentido, han sido numerosas las actuaciones en las que se ha demandado esta asistencia, bien a través de los servicios con los que cuentan las comunidades autónomas, bien a través de las oficinas de asistencia a la víctima del delito de la Administración de Justicia, bien a través del refuerzo de los servicios gratuitos de los colegios de abogados. Tanto los procedimientos judiciales como los procedimientos administrativos, a través de los que se sustancian las ayudas públicas para las víctimas, son procesos complejos en los que se necesita un alto nivel de especialización y de conocimiento jurídico. Por eso, se ha recomendado a las comunidades autónomas que se refuerce el derecho a la asistencia jurídica especializada y gratuita a lo largo de todo el proceso de recuperación de la víctima, no solo en fase judicial, y que se mejoren los servicios, tanto para el acceso como durante el proceso de forma que el trato recibido durante el proceso judicial cumpla



íntegramente el Estatuto de la Víctima, evitando **la doble victimización de mujeres y menores** (19009788, 19012323, 19014485).

#### Servicios de atención a las víctimas de la Administración de Justicia [6.2.2]

[...]

La puesta en funcionamiento de los institutos de medicina legal y ciencias forenses de las comunidades autónomas es esencial para dar servicio y asistencia técnica a los juzgados, tribunales y fiscalías de las comunidades autónomas implicadas. Los informes de valoración forense deben estar a tiempo y deben contener unos mínimos iguales en todas partes. Por eso se ha hecho seguimiento de los avances en el Protocolo de actuación médico forense de menores víctimas. La **Secretaría de Estado de Justicia** ha informado de que se continuaba trabajando en el borrador del reglamento de los institutos de medicina legal y ciencias forenses y en la regulación de las unidades de valoración forense integral (13033522, 13028881).

[...]

Las unidades de valoración forense integral son también objeto de numerosas actuaciones. A día de hoy se siguen considerando como instrumentos esenciales para detectar el riesgo, para adoptar decisiones de protección y para fundamentar la intervención del ministerio fiscal y de los jueces. En varias de las actuaciones iniciadas se ha puesto de manifiesto que las escasas medidas de suspensión o supervisión del régimen de vistas de los hijos menores de víctimas de violencia de género que se adoptan se deben a que ni jueces ni fiscales cuentan con elementos de juicio suficientes en los que basar esta delicada decisión, precisamente por la falta de unidades de valoración forense integral en todos los juzgados. Además, en los juzgados donde existen estas unidades no extienden su horario durante los servicios de guardia del juzgado y están saturadas, demorando la elaboración de informes varios meses. Esto hace que los fiscales no puedan disponer de estas pruebas y de las valoraciones forenses para profundizar en la situación de riesgo del menor y actuar de conformidad con su interés superior. Por esta razón se formuló una Recomendación al **Ministerio de Justicia** para que desarrolle con urgencia las medidas 143 a 150 del Pacto de Estado sobre violencia de género. En concreto, para que dote a los juzgados de violencia de género situados en los territorios de su competencia de las unidades de valoración forense y de los medios humanos y materiales necesarios para que, tanto fiscales como jueces, puedan desarrollar sus funciones con plenas garantías. Ya en enero de 2020 se ha recibido la respuesta de la Administración, en la que se compromete a estudiar la situación actual y evolución de estas unidades, con el objetivo de identificar disfunciones

y carencias, detectar potenciales áreas de mejora y formular propuestas de actuación (19015521).

[...]

### ACTUACIONES EN LA FASE DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS [6.3]

La eficaz protección de las víctimas de violencia de género pasa por el desarrollo de medidas que doten a las mujeres de independencia y autonomía para superar la situación de precariedad que condiciona y crea el ambiente propicio para desarrollar el rol de sumisión y para que se genere la violencia. Igualmente, hay que evitar que las ayudas iniciales conviertan a la mujer en dependiente a perpetuidad de la tutela del Estado. Las actuaciones de supervisión en esta fase han puesto de manifiesto la necesidad de incrementar los recursos para que las medidas de atención social integral, ya garantizadas por ley, sean reales y efectivas. Se reitera la importancia de aplicar el plan de intervención personalizado para la víctima en la fase de recuperación e integración, incluyendo también **la protección de los menores a su cargo**. Sin embargo, este plan debe contar con un adecuado seguimiento e incluir la asistencia jurídica durante todo el proceso, la atención psicológica, la **atención educativa de los menores** en las fases avanzadas de integración social, las medidas de adaptación y posterior inclusión socio laboral; y la ayuda para el ejercicio de derechos, particularmente los derechos económicos y de acceso a la vivienda (19009788).

[...]

#### Empadronamiento [6.3.5]

La falta de empadronamiento de las mujeres víctimas de violencia de género, que se encuentran amparadas en la red de acogida de las comunidades autónomas, causa muchos inconvenientes a las víctimas y **a sus hijos**. Por razones de seguridad, no se revela el domicilio donde están siendo albergadas y esto impide que puedan ser inscritas en los padrones municipales donde efectivamente residen, con las consecuencias que, de cara al acceso a los servicios municipales, tiene. No hay una regulación específica que ampare el empadronamiento de las víctimas de violencia de género cuando están siendo atendidas en casas de acogida o pisos tutelados. Y ante la falta de regulación, las administraciones autonómicas aplican criterios dispares en los que prima la seguridad frente a la plena integración de las víctimas en la vida municipal y frente al acceso a los servicios públicos municipales que dependen del mencionado empadronamiento. La **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** informó de la posibilidad de acudir directamente a los servicios sociales del ayuntamiento donde realmente se

encuentra la víctima, a través de la aplicación por analogía del artículo 54.3 del Real Decreto 1690/1986, de 11 de julio, para solicitar el empadronamiento en esa localidad, aun no siendo posible hacer constar el domicilio al tratarse de un piso tutelado. Esta opción —legal y posible— no siempre es facilitada por parte de los servicios de atención a las víctimas. Por lo que se formuló una Recomendación **al Consejo de Empadronamiento**, con el fin de que se propongan las modificaciones legislativas necesarias para que las víctimas de violencia de género puedan empadronarse en los municipios donde realmente están siendo acogidas, aunque no puedan facilitar el domicilio por razones de seguridad, lo que les posibilitará el acceso y el disfrute de los servicios sociales municipales en los sitios donde realmente residen, **ayudando a sus hijos** en sus procesos de integración escolar. Las actuaciones continúan en trámite, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19009788).

#### Víctimas de violencia de género extranjeras [6.3.6]

Las mujeres extranjeras víctimas de violencia de género sufren una situación de especial vulnerabilidad causada por factores añadidos a la propia violencia como el bajo nivel de concienciación; el desconocimiento de sus derechos; la falta de políticas públicas y servicios de prevención y atención adecuados a estos colectivos, etc. Estos factores condicionan su acercamiento a los servicios públicos de atención y dificultan un buen tratamiento de su situación. Las quejas más numerosas son las referentes a retrasos en la tramitación de solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales para víctimas de violencia de género, en las que casi siempre hay **menores a cargo de la víctima** y en las que la dilación en la tramitación administrativa constituye un perjuicio para las mujeres y sus familias. En uno de los casos, la **Delegación del Gobierno en Valencia** contestó que el expediente no se resolvería hasta que recayera sentencia que confirmase la situación como víctima de violencia de género. Sin embargo, para evitar perjuicios mayores, se les concedió una autorización provisional de residencia hasta la finalización del procedimiento judicial. Ya en diciembre de 2019 se iniciaron actuaciones para conocer la causa de esta restricción, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (19018086, 19021857).

[...]

#### ACTUACIONES DE EDUCACIÓN, SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENCIACIÓN CONTRA LA VIOLENCIA DE GÉNERO [6.4]

[...]

##### Plan de educación en la igualdad para primaria y secundaria [6.4.2]

Las quejas recibidas muestran cómo una de las causas de la perpetuación de la violencia contra las mujeres es la falta de desarrollo de las medidas educativas de sensibilización y prevención previstas en el Pacto de Estado (medidas 3, 4 y 5). Resulta imprescindible reforzar la educación en igualdad, la inclusión de asignaturas y actividades específicas sobre esta materia en los colegios en la enseñanza obligatoria. Se debe aprovechar el amplio acuerdo alcanzado en el Pacto de Estado de 2017 para reforzar y ampliar la educación en igualdad y afectivo-sexual para todos los niveles, fomentando que se aborde de forma integral (aspectos fisiológicos y afectivo-emocionales). Como consecuencia de todo ello, en noviembre de 2019, se inició de oficio una actuación solicitando información al **Ministerio de Educación y Formación Profesional** acerca de las medidas previstas para la puesta en marcha de las medidas educativas previstas en el citado pacto (19021443).

[...]

#### PROTECCIÓN A MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO [6.5]

Como se indicaba al inicio de este capítulo, se han iniciado varias actuaciones destinadas a mejorar la protección de los menores que son víctimas de violencia de género, o víctimas de violencia vicaria. En todas ellas, está muy presente la prevalencia del interés superior del menor y el derecho del niño a ser escuchado, y se prioriza este interés frente a la capacidad de la Administración de adoptar decisiones en su beneficio, en cualquiera de los procesos en los que puedan verse involucrados. El Defensor del Pueblo ha querido llamar la atención sobre la distinta realidad que afecta a las víctimas de violencia de género cuando son niños y niñas, menores de edad, de las víctimas adultas y, por ello, se han pedido algunos cambios en el sistema de protección para amparar más y mejor a los que sufren directa e indirectamente la violencia machista (19015521, 19017638, 19020571).

En resumen, las actuaciones han tenido como objetivos.

1. Supervisar la adecuada implementación de las obligaciones que España ha asumido al ratificar la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Convenio de Estambul).
2. La consideración de los menores como víctimas y su inclusión plena en el sistema de protección previsto en la legislación de lucha contra la violencia de género.
3. La reforma del sistema de VioGén para adaptarlo a las necesidades propias de los menores.

4. Conseguir que todos los niveles de riesgo de VioGén contemplen medidas de protección para los niños y niñas.
5. Conseguir que los antecedentes de violencia doméstica sean tenidos en cuenta en el momento de estipular los derechos de custodia y visita relativos a los hijos.
6. Establecer un sistema estatal que permita la investigación de los fallos en la protección de las víctimas y supervisar la actuación de la Administración de Justicia en casos de violencia de género (medida 146 del Pacto de Estado de 2017).
7. Dotar de manera suficiente a todos los cuerpos policiales y a los servicios psicosociales de los juzgados, con personal especializado en la atención de los menores.

El Defensor del Pueblo considera que todos los sistemas y medidas que afecten a menores deben ser específicos y estar especializados en protección a la infancia. Con motivo de una actuación de oficio, que continúa abierta, se ha podido comprobar que el sistema VioGén no está preparado para realizar una valoración adecuada del riesgo en el que se encuentran los menores, y no permite que el informe de los servicios de atención de la mujer, que conozcan el caso de la madre, detecten como una alerta de riesgo lo que ocurre con los menores. VioGén no incluye criterios (o KPI'S) específicos para analizar «el riesgo de letalidad», al basarse todo el sistema en el análisis estadístico de las posibilidades de repetición de los actos que generan la denuncia, en este caso las amenazas del denunciado, en una escala temporal. Ni las preguntas, ni las herramientas estadísticas tenían en cuenta las especiales características de los niños y niñas, su especial relación con el padre, en regímenes de custodia, y su situación de total dependencia. Este caso ha puesto el acento en la importancia de que los menores sean considerados de forma singular como víctimas de la violencia machista, y que se requiera una protección particular para ellos, complementando la protección que se ofrece a la madre. Además, concurre la circunstancia de que los menores están en regímenes de custodia compartida o limitada entre progenitores, y que pasan tiempo (fines de semana, vacaciones y algunas tardes de la semana) con el padre. Por lo tanto, los juzgados de violencia de género y los fiscales deben estar atentos a esta realidad y ofrecer ayuda a la madre y a los hijos, mediante la revisión del sistema de custodia establecido en su caso de divorcio (18015341, 18017793, 19015521, 19017948).

Con motivo de otra actuación oficio, tras el asesinato de una mujer en presencia de sus dos hijas, la **Fiscalía General del Estado** concluyó en su informe que la falta de medios especializados en menores fue lo que impidió la adopción de medidas de protección para los niños. La mujer había denunciado cuatro veces en los últimos 10

años a su pareja y el expediente había estado activo en el sistema VioGén y, por lo tanto, aparentemente existió una valoración policial del riesgo. Sin embargo, el fiscal que conoció del caso optó por no tomar declaración a las menores, entre otras razones, porque no existía oficina de atención a las víctimas. Continúan abiertas las actuaciones (19017948).

#### Sistemas de valoración del riesgo específico para menores [6.5.1]

Como resultado de todas esas actuaciones, y con el objetivo de fortalecer el sistema de detección del riesgo en el que pueden estar los menores y los instrumentos de valoración con los que cuentan jueces y fiscales, tan determinantes en la imposición de medidas de protección, se han formulado tres recomendaciones a la **Secretaría de Estado de Seguridad**. Se ha solicitado que se ponga en marcha el Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género contra menores y que se adapten sus parámetros para que sean específicos y adecuados para el tipo de riesgo al que los menores están sometidos. Debe integrar también las acciones de seguimiento y coordinación de todas las actividades desarrolladas por las distintas administraciones que atienden a estos menores que, directa o indirectamente, sufren una situación de violencia de género; y por último, debe actuar de forma complementaria al sistema VioGén aplicable a la madre, y ayudar a dar una respuesta policial protectora y proactiva, permitiendo gestionar el peligro permanente mediante su reevaluación. Además, se ha recomendado al **Ministerio del interior** que facilite a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado la emisión de información sobre sus estimaciones de la situación de los menores a jueces y fiscales, y para que esta valoración sea tenida en cuenta en todos los procesos en los que puedan verse involucrados (18015341).

#### ***Puntos de encuentro familiar***

Se iniciaron actuaciones tras una queja recibida por parte de una víctima de violencia de género, que temía por la vida de su hija cuando esta era entregada al padre en cumplimiento de su régimen de visitas. Las visitas se hacían bajo la supervisión del punto de encuentro familiar, que en más de una ocasión había tenido que intervenir, interrumpiendo las visitas, por considerar inadecuada la situación en la que se encontraba el padre. En sus numerosos informes el citado punto de encuentro trató de poner en conocimiento del juzgado competente todos los incidentes significativos de alteración de la convivencia o de riesgo para la integridad de la menor del que han sido testigos en sus intervenciones. Sin embargo, de acuerdo con la regulación autonómica, los informes emitidos por un punto de encuentro familiar son descriptivos, informativos y no valorativos, y por lo tanto, no corresponde a este hacer valoraciones sobre los hechos

descritos en sus informes ni sobre los regímenes de visitas derivados, y no fueron atendidos. Tampoco les corresponde dar asesoramiento jurídico a la víctima de violencia de género, ni remitirla a los servicios de atención a la víctima. Tras esta información se formuló una Recomendación al **Gobierno de La Rioja**, para que se modifique el Decreto autonómico 2/2007, de 26 de enero, por el que se regulan los puntos de encuentro familiar, de manera que se habilite al personal de los puntos de encuentro a emitir informes a la Fiscalía y al Juzgado de Violencia de Género sobre la situación de los menores. Dicha información deberá ser urgente en aquellas situaciones en las que se observe una situación inminente de riesgo y desprotección. Igualmente, se recomendó que los puntos de encuentro familiar puedan trasladar la información de esta situación de riesgo a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para que estos realicen una valoración conforme a los procedimientos legalmente establecidos, de manera que conste información suficiente para que el juzgado que conoce del caso adopte las medidas de protección adecuadas, en interés del menor (19012323).

Se ha recomendado también a la **Delegación del Gobierno contra la Violencia de Género** que, a través de la Conferencia Sectorial de Igualdad, se incluya la elaboración de un protocolo común sobre los puntos de encuentro familiar en el que se contemple la obligación de elaboración de informes por parte de los puntos de encuentro familiar en los casos en los que detecten cualquier situación de riesgo para el menor relacionada con la violencia de género. Esta Recomendación fue aceptada y se incluyó, en el orden del día de la Conferencia Sectorial de Igualdad, celebrada en octubre de 2019, un punto relativo a la elaboración de un documento que recogiera pautas mínimas o procedimientos de actuación para los puntos de encuentro familiar en los casos de violencia de género. Se ha adoptado un acuerdo para la creación de un grupo de trabajo que analice las respectivas legislaciones autonómicas en materia de puntos de encuentro familiar y la elaboración de un documento de pautas mínimas de actuación, comunicación, coordinación y colaboración en casos de violencia de género. Una vez sea aprobado por el Pleno de la Conferencia Sectorial de Igualdad, se remitirá para su consideración y aprobación al Consejo Territorial de Servicios Sociales (17009053, 19012323).

Se da cuenta, para finalizar este apartado, de la conclusión de las actuaciones iniciadas ante la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia** relativa al Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. El citado protocolo incluye aspectos relativos a menores de edad víctimas de violencia de género y tiene funciones de protocolo marco. También se ha informado del inicio de la evaluación del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, cuyos resultados se tendrán en cuenta para el diseño del III Plan (14022289).

### Modificaciones legislativas para defensa del superior interés del menor [6.5.2]

Se han realizado actuaciones que han llevado a la propuesta de recomendaciones de reformas legislativas en defensa del superior interés de los menores y de su mejor salvaguarda. Se trata de las propuestas que afectan al régimen de guarda y custodia de menores hijos de padres condenados por violencia machista o que están siendo enjuiciados por estos delitos (19015521, 19017638, 18017793, 19020571).

#### ***Modificación del régimen de guarda y custodia***

En este sentido, las dos recomendaciones al **Ministerio de Justicia** solicitan que se haga uso de la iniciativa legislativa del Gobierno para modificar las normas necesarias de modo que se establezca con carácter imperativo la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas para todo condenado por violencia de género, penado con medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de la madre. Y la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas durante la tramitación del procedimiento por violencia de género, siempre que se haya acordado cautelarmente una medida de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de una mujer víctima de violencia de género, que deberá ser trasladada de modo inmediato al juzgado que esté conociendo o haya conocido del procedimiento de separación o divorcio, a fin de que este se pronuncie sobre la suspensión del régimen de visitas de los menores, durante la vigencia de la medida respecto a la madre (19015521).

#### ***Aplicación del criterio de Especial arraigo del menor***

Se ha tenido conocimiento de las dificultades que tienen las víctimas al aplicarles el principio de arraigo del menor cuando deciden sobre la guardia y custodia de sus hijos menores, porque esto les obliga a permanecer en el mismo municipio que sus maltratadores. Este principio en el entorno rural se convierte en factor muy relevante, porque los municipios son pequeños, todo el mundo se conoce y obliga a la víctima a asumir públicamente su situación y la denuncia contra su pareja (19015948).

### LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS [6.6]

Un año más, las quejas que se reciben sobre este asunto se centran fundamentalmente en la falta de adecuación de los protocolos existentes a las necesidades de las víctimas. La preocupación principal del Defensor del Pueblo, que ha sido reiterada en los últimos



informes, se centra en los fallos de coordinación, errores en la comunicación, falta de apreciación de indicios por parte de la Policía Nacional o retrasos en los procedimientos. En definitiva, las cifras oficiales de mujeres y niñas víctimas de trata identificadas en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas necesarias que permitan detectar, de manera eficaz, a las víctimas y ofrecerles la necesaria protección.

Los últimos datos disponibles en el momento de elaboración de este informe son los facilitados por el Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO) correspondientes al año 2018, publicados en julio de 2019. Estos datos muestran que de las 238 víctimas detectadas, 153 son mujeres y niñas. Por tipo de explotación, la trata con fines de explotación sexual, con 117 mujeres y 6 niñas víctimas, es la más numerosa. Seguida de la trata laboral, con 17 mujeres víctimas y 3 niñas; una niña por matrimonio forzado; dos mujeres por criminalidad forzada y 6 mujeres y una niña por mendicidad.

Como se ha indicado en las consideraciones generales de este capítulo, el Defensor del Pueblo quiere contribuir a la visibilización de todas las formas de violencia contra la mujer, en línea con lo establecido en el Convenio de Estambul. Tradicionalmente se hacía referencia a las actuaciones de la institución en esta materia dentro de su capítulo sobre migraciones. Sin embargo, esta decisión metodológica implicaba indirectamente una vinculación inexacta entre el fenómeno de la trata de seres humanos y la extranjería, no deseada. A partir de ahora, las actuaciones llevadas a cabo relacionadas con la trata de seres humanos, que afectan a mujeres y a niñas, serán referidas en el capítulo de violencia contra la mujer, de acuerdo con la definición establecida en el artículo 3 del Convenio de Estambul.

Esta cuestión está expresamente recogida en el eje 8 del Pacto de Estado contra la violencia de género. Establece como uno de sus objetivos la visualización y atención de otras formas de violencia contra las mujeres, prestando especial atención a la violencia sexual, a la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, a la mutilación genital femenina y a los matrimonios forzados. De conformidad con esta definición, se incluirán todos los actos de violencia basados en el género que impliquen o puedan implicar para las mujeres daños o sufrimientos de naturaleza física, sexual, psicológica o económica, incluidas las amenazas de realizar dichos actos, la coacción o la privación arbitraria de libertad, en la vida pública o privada.

#### [Dificultades para la identificación como víctimas de trata \[6.6.1\]](#)

Se da cuenta en este apartado de varias actuaciones en las que no se identificaron indicios de trata en **mujeres y niñas** extranjeras por parte de la Unidad Central de Redes

de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) y sí por entidades especializadas que solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo, o bien directamente por personal de esta institución que tuvo oportunidad de entrevistarlas. Estas diferencias de apreciaciones han sido recogidas por la Fiscalía General del Estado en su última Memoria anual, que señala: «las víctimas extranjeras potenciales quedan bajo una cobertura de muy dudosa eficacia como es la prevista en el artículo 59 bis LOEX, precepto cuya aplicación ha sido fuente permanente de polémicas interpretativas y de conflictos con las Organizaciones No Gubernamentales integradas en la Red Española contra la Trata».

[...]

#### Menores de edad víctimas de trata [6.6.2]

Las dificultades expuestas en el apartado anterior para la eficaz detección e identificación de las víctimas de trata son plenamente aplicables a las menores de edad. Además, su especial situación de vulnerabilidad hace necesaria una profunda revisión del procedimiento. El escaso número de menores de edad que se identifican en España es un fenómeno que se da en toda Europa. Durante 2018, tan solo seis niñas fueron identificadas como víctimas de trata, seis con fines de explotación sexual, tres niñas con fines de explotación laboral y una niña como víctima de matrimonio forzado.

Entre las principales causas que señalan, a través de las actuaciones realizadas, para la no identificación de indicadores de trata en las niñas, se destaca el procedimiento de determinación de la edad y el protocolo de identificación que sigue la Policía Nacional. La primera de las causas es analizada en profundidad en el apartado correspondiente, dentro del capítulo de Migraciones de este informe. Baste ahora recordar que el artículo 10.3 del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos establece que, en caso de que no exista seguridad sobre la edad de la víctima, y cuando existan razones para creer que se trata de un menor, tendrá la consideración de tal, y se le concederán medidas de protección específicas a la espera de que se pueda comprobar su edad.

Las significativas carencias del protocolo que se sigue para la identificación de indicadores de trata en las niñas se ilustran a continuación, a través de varias de las actuaciones realizadas durante 2019. Como se podrá comprobar, la multiplicidad de actores que intervienen, pertenecientes hasta a tres administraciones distintas (Administración General del Estado, entidad de protección de menores autonómica y ayuntamientos), dificultan enormemente la obligación de poner el interés superior de las menores en el centro, haciendo además efectivo el mandato de la Convención de Derechos del Niño de escuchar a las niñas en todos los procedimientos que las afectan.

Han sido varias las ocasiones en las que el Defensor del Pueblo ha intervenido durante 2019 por la presencia de presuntas menores de edad en el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. En uno de los casos, una entidad especializada en la ayuda al refugiado solicitó la intervención de esta institución ante la situación de dos presuntas menores de edad vietnamitas. Sus solicitudes de protección internacional habían sido inadmitidas a trámite. Sin embargo, la abogada que les había asistido durante el procedimiento de protección internacional, apreció indicios de que pudieran ser menores, víctimas de trata de seres humanos. Estos mismos indicios fueron detectados por la OAR, quien activó el procedimiento de derivación de potenciales víctimas de trata de seres humanos solicitantes de protección internacional en aeropuertos, y comunicó los indicios a la entidad especializada, que realizó una entrevista en profundidad, confirmando la detección de indicios. El ACNUR emitió varios informes de apoyo, alertando de que podrían ser menores de edad, víctimas de seria violencia sexual y de género, así como de trata de seres humanos, a la luz de la información sobre el país de origen (Refworld), de la que se desprende que en Vietnam existe trata de seres humanos para fines de explotación sexual, laboral y matrimonios forzosos.

A pesar de todo lo anterior, los funcionarios de la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras de la Comisaría Provincial de Policía de Madrid no apreciaron indicios de trata de seres humanos. Ante la inminente devolución de las dos presuntas menores de edad, el Defensor del Pueblo formuló una Sugerencia urgente a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras**, a fin de que autorizara la entrada en España por razones humanitarias. No se aceptó la citada sugerencia y las dos presuntas menores fueron devueltas a Guayaquil (Ecuador), lugar de procedencia del vuelo. Las actuaciones continúan abiertas (19020089).

En otra de las actuaciones se tuvo conocimiento de que dos presuntas menores de edad, nacionales de Costa de Marfil, se encontraban en un centro de acogida humanitaria para adultos, en la provincia de Sevilla. Se dio traslado de esta cuestión a la Brigada de Extranjería de la Policía de Sevilla, a la Fiscalía de Menores y a los servicios de protección. Ambas desaparecieron del centro antes de que se hubiesen adoptado medidas de protección. Ya en 2020, se ha recibido el informe solicitado a la Fiscalía General del Estado, de cuyo contenido se informará en el siguiente ejercicio anual (19015489).

En otra actuación similar se detectaron indicios de trata de seres humanos en una presunta menor de edad, nacional de Guinea Conakry, que estaba ingresada en el CIE de Valencia. Tras la gestiones realizada por su abogada fue puesta en libertad, desapareciendo a los pocos días del centro de acogida. La actuación iniciada por esta institución ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras pone de manifiesto que

las razones por las que no se activó el protocolo de trata de seres humanos con fines de explotación sexual no han quedado suficientemente aclaradas.

La Fiscalía General del Estado comparte la preocupación de esta institución en relación con la protección de las potenciales víctimas de trata menores de edad y la transposición del artículo 10 de la Convención contra la Trata del Consejo de Europa (2005) por el artículo 59 bis LOEX. Esta cuestión ha sido reiteradamente debatida en el seno de la Relatoría Nacional contra la Trata de Seres Humanos, llegándose a proponer un cambio legislativo en el que se dé la protección debida a toda víctima de trata (potencial, en grave riesgo e identificada), sea o no sea factible la persecución penal del delito y sea o no sea ciudadana comunitaria o no comunitaria. Se está a la espera de que la futura Ley Integral contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual, según exige el Pacto de Estado contra la violencia de género, pueda dar una solución definitiva sobre los aspectos indicados (13029644, 15018645, 18004243).

## EDUCACIÓN Y DEPORTE [parte II, capítulo 7 del informe anual]

### EDUCACIÓN [7.1]

#### ***Consideraciones generales***

El ejercicio del derecho constitucional a la educación, como cada año, ha acaparado un especial protagonismo tanto desde el punto de vista cuantitativo, dado el elevado número de personas que demandan la colaboración del Defensor del Pueblo, como cualitativo, por la variedad de problemas suscitados, aunque su temática no ha variado sustancialmente respecto de años anteriores.

La educación es una de las bases para mejorar la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible, dado el fuerte impacto que el sistema educativo tiene en el capital humano de una sociedad, en el sentido de proporcionar a las personas instrumentos para desenvolverse en ella.

En el contexto actual, un sistema educativo eficiente representa un instrumento fundamental para la economía y el desarrollo social. De ahí que cada vez está más presente en las sociedades desarrolladas la necesidad e importancia de potenciar y prolongar la educación y formación, como elemento indispensable para el desarrollo personal y social.

Garantizar una educación inclusiva y equitativa de calidad y promover oportunidades de aprendizaje permanente para todos es uno de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (en concreto, el objetivo 4), que reconoce la función esencial que desempeña la educación como uno de los principales motores del desarrollo, en cuanto que cada uno de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) necesita de la educación para dotar a todas las personas de los conocimientos, las competencias y los valores necesarios que le permitan vivir con dignidad y contribuir a las sociedades en que viven.

El compromiso de la comunidad educativa en favor de ese objetivo ha quedado recogido en el Marco de Acción de Educación 2030, adoptado en el Foro Mundial sobre la Educación, en noviembre de 2015, en la medida en que proporciona a los gobiernos y asociados las orientaciones para transformar los compromisos en actos, bajo la supervisión de la Unesco, a la que se encomendó coordinar los esfuerzos internacionales para alcanzar este objetivo.

En la misma línea, la Unión Europea, con el fin de incrementar su competitividad e impulsar su crecimiento, es consciente de la necesidad de modernizar los sistemas de educación y formación para aumentar su eficacia, eficiencia y calidad. Este es el sentido del nuevo «Marco estratégico para la cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020)», puesto en marcha desde 2009, con el objetivo de asegurar la realización profesional, social y personal de todos los ciudadanos, la empleabilidad y la prosperidad económica sostenible, a la vez que la promoción de los valores democráticos, la cohesión social, la ciudadanía activa y el diálogo intercultural.

España se ha comprometido firmemente a participar en este proceso de mejora de la educación y de las políticas educativas, asumiendo los objetivos de la Unión Europea para 2020, con el fin de mejorar la educación y los resultados educativos de todos los alumnos.

En este marco supranacional, resulta imprescindible implementar un modelo educativo que responda a los compromisos adquiridos en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas y permita desarrollar las políticas educativas impulsadas desde la Unión Europea.

## EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA [7.2]

### Escolarización [7.2.1]

#### ***Procesos de admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos***

Los procedimientos de admisión de alumnos en centros docentes sostenidos con fondos públicos vienen siendo objeto de especial atención por parte del Defensor del Pueblo, dado el volumen de quejas que cada año generan. No obstante, se observa una tendencia a la baja, que cabe atribuir a una actuación administrativa más objetiva y ajustada a los principios de igualdad e imparcialidad.

Entre las quejas recibidas en 2019, las más frecuentes han sido aquellas en las que los solicitantes expresaban su malestar por no haber conseguido plaza en el centro elegido en primera opción o por no haber logrado la reagrupación de sus hijos en un determinado centro.

Esta institución no ha observado en la mayoría de los casos examinados una actuación administrativa irregular, ya que la Administración se ha limitado a cumplir la normativa sobre escolarización vigente, que recoge los criterios prioritarios previstos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), y en aquellos casos en los que no se ha obtenido plaza en los centros elegidos ha ofrecido una solución alternativa para la escolarización en otro centro.

En todas estas actuaciones, el Defensor del Pueblo ha venido manifestando a los interesados que la Administración educativa cumple sus obligaciones legales al garantizar el efectivo disfrute del derecho a la educación, reconocido en el artículo 27 de la Constitución, que no conlleva el derecho a un puesto escolar determinado, por lo que no resulta exigible una ampliación de ratio en cualquier caso, habida cuenta de que el artículo 87 de la LOE admite expresamente que, solo de forma excepcional, la ratio de alumnos por aula pueda ser incrementada en los centros públicos y privados concertados hasta un diez por ciento como máximo, pero solo por razones tasadas para atender necesidades de escolarización del alumnado de incorporación tardía.

Ahora bien, tal y como vienen señalando el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo (por todas, la STC 5/1981, de 13 de febrero), el derecho de los padres a decidir la formación religiosa y moral que sus hijos han de recibir, consagrado por el artículo 27.3 de la Constitución y por el artículo 4.1.c) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, es distinto del derecho a elegir centro docente que enuncia el artículo 4.1.b) de la precitada ley orgánica y el artículo 13.3 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Sobre este fundamento, el Defensor del Pueblo trasladó a los progenitores que manifestaron su disconformidad con la adjudicación de plaza en un centro concertado religioso, que, al amparo del derecho a que sus hijos reciban la educación moral y religiosa acorde a sus propias convicciones, estaban legitimados para optar por una educación laica ajena a cualquier credo religioso y solicitar en el proceso extraordinario de admisión otro centro donde hubiera plazas vacantes (19013963 y 19019987).

Otro expediente que merece una somera referencia es el relativo a la queja planteada por un ciudadano en la que se cuestiona la regulación que algunas administraciones educativas autonómicas vienen realizando de los procesos de admisión de alumnos, al establecer que los desempates entre solicitudes se resuelvan mediante sorteo público de letras, y ello basándose en que, en términos de probabilidad matemática, con este método no todos los participantes tienen exactamente las mismas probabilidades de ser escogidos (19008509).

A juicio de esta institución, esos sorteos públicos no vulneran ningún derecho educativo ni suponen una disparidad de trato entre familias que atente el principio de igualdad, toda vez que este método no se opone a los criterios establecidos en la legislación básica estatal, ni excluye a ningún alumno del acceso a un puesto escolar gratuito para cursar las enseñanzas obligatorias, limitándose sus efectos al establecimiento de un orden entre los solicitantes de un centro concreto cuando el número de puestos demandados sea superior al de vacantes disponibles.

No obstante, analizada la normativa vigente en las diferentes comunidades autónomas, se ha podido comprobar que un mayor fraccionamiento de la puntuación que se otorga en algunos apartados del baremo o la introducción de nuevos conceptos que se puedan valorar objetivamente, posibilita el que las familias tengan *a priori* un mayor conocimiento sobre sus posibilidades de admisión en uno u otro centro y permite solucionar de forma más racional los variados y complejos problemas que se plantean, así como disminuir el número de empates en los centros, que siempre generan una gran incertidumbre al resolverse al azar mediante sorteo.

En definitiva, aunque el planteamiento de las quejas recibidas en materia de escolarización no ha permitido llevar a cabo actuaciones significativas, la realidad es que la insuficiencia de plazas escolares en determinadas zonas o localidades pone en evidencia que la programación de la oferta de enseñanzas gratuitas no siempre responde a las necesidades actuales o inmediatas de escolarización, como a menudo ocurre en desarrollos urbanísticos de nueva planificación. Ante este aumento de la demanda, se ha hecho preciso trasladar a las diferentes administraciones educativas que la solución debe venir dada por un correlativo aumento de la oferta educativa, ya sea mediante la apertura de nuevos colegios o de más aulas en un centro educativo ya existente, de modo que se mantenga inalterada la ratio alumno/profesor/aula.

Esta insuficiente previsión llevó a formular una Recomendación, aceptada por la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, para que se contemplase en la planificación educativa anual la creación de nuevas aulas específicas TEA (trastorno del espectro autista) en aquellos centros que hayan sido demandados por las familias en el proceso ordinario de admisión (19009367).

### ***Convenio de colaboración con el Ministerio de Defensa***

En el ejercicio 2019, continuaron las actuaciones iniciadas en 2017 con la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia**, en relación con la cláusula sexta del convenio de colaboración suscrito con el Ministerio de Defensa, el 14 de abril de 2000, que reconoce un derecho preferente a ser admitidos en los centros docentes objeto del convenio a los hijos del personal militar, al no haber sido desarrollada esta previsión en la normativa que regula los procesos de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de dicha comunidad autónoma.

Como ya se indicó en el informe de 2018, la consejería inició la tramitación necesaria para adecuar su redacción a la normativa sobre admisión de alumnos y evitar que su aplicación pudiera conculcar el principio de acceso en condiciones de igualdad de todos los alumnos a los centros escolares sostenidos con fondos públicos. Ante la falta de respuesta por parte del Ministerio de Defensa a la denuncia de dicha cláusula



realizada por la Administración educativa murciana y a la propuesta de texto alternativo efectuada, esta institución requirió al citado departamento ministerial para que informase sobre las actuaciones llevadas a cabo al respecto.

Según la información remitida en mayo de 2019 por la **Subsecretaría del Ministerio de Defensa**, la citada cláusula no ha sido aplicada por contravenir las disposiciones de la LOE, y desde ese organismo ministerial se contempla la posibilidad de llevar a cabo una revisión de dicho convenio a solicitud de la consejería (17007740).

### ***Procesos de admisión de enseñanzas de formación profesional***

Como ya sucedió en años anteriores, los solicitantes de plaza en centros públicos que imparten enseñanzas de formación profesional cuestionan el que determinadas comunidades autónomas hayan establecido baremos de admisión en los que se atribuye una valoración distinta y mucho más elevada a los solicitantes que han obtenido sus títulos previos o superado las pruebas de acceso a dichas enseñanzas dentro del ámbito territorial de la respectiva comunidad, que a aquellos que lo han hecho en comunidades autónomas distintas, lo que, a su juicio, implica un tratamiento desigual que vulnera el principio constitucional de igualdad, al carecer de justificación objetiva.

Sobre este asunto se habían llevado a cabo actuaciones en diciembre de 2014 ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, con la finalidad de recabar su punto de vista respecto de la adecuación jurídica de los criterios de admisión mencionados, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 85.2 de la LOE, modificado por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), que autoriza al Gobierno para determinar reglamentariamente las condiciones en que las administraciones educativas podrán establecer procedimientos de admisión cuando la demanda supere la oferta de plazas de las referidas enseñanzas profesionales.

Ante la falta de un pronunciamiento expreso por parte de la secretaría de Estado en el informe evacuado en 2015, el Defensor del Pueblo instó entonces al ministerio a que, en el texto de la disposición que debía regular el marco reglamentario al que han de ajustarse las comunidades autónomas al establecer procedimientos de admisión a los ciclos formativos de grado medio y superior, de forma expresa se proscribiera el establecimiento del criterio cuestionado y de cualquier otro no ajustado al principio de mérito y capacidad, cuya configuración pudiera limitar el derecho de los alumnos a elegir opciones educativas con independencia de su lugar de residencia.

A raíz de las quejas recibidas en el presente ejercicio, se ha considerado oportuno reiterar la solicitud de información al objeto de conocer la valoración jurídica

solicitada en su día sobre la configuración de los criterios de admisión cuestionados por los promoventes.

En su informe de octubre de 2019, la secretaría de Estado ha manifestado que el artículo 41 de la LOE, en su apartado 3.b), remite a las comunidades autónomas la competencia para establecer los procedimientos de admisión en ciclos formativos y que, en desarrollo de esta previsión, el artículo 47 del Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, atribuye a las comunidades autónomas la competencia para determinar los criterios de regulación del orden de prelación del alumnado dentro de cada una de las diferentes vías de acceso a los ciclos formativos para el caso de que no existan plazas suficientes en el centro solicitado, estableciendo como condición que, entre uno de esos criterios, se tendrá en cuenta el expediente académico del alumno.

Con respecto a si el establecimiento de este criterio de admisión es contrario a los principios de igualdad, mérito y capacidad, el ministerio señala que, si bien es cierto que el artículo 41 de la LOE, relativo a las condiciones de acceso y admisión de la formación profesional, no hace referencia a los criterios prioritarios del artículo 84.2, la ponderación realizada por las administraciones autonómicas ha sido admitida por el Tribunal Constitucional, que a este respecto ha declarado, en su Sentencia 14/2018, de 20 de diciembre, que con la fijación de criterios prioritarios y objetivos se trata de impedir una selección arbitraria de alumnos en caso de insuficiencia de plazas, y que si bien ninguno de estos relevantes elementos está presente en la remisión al reglamento de los apartados cuestionados del artículo 41 de la LOE, «su recta interpretación no puede partir de una lectura aislada, sino en conjunción con el artículo 84.2 LOE, que determina los criterios prioritarios de los procesos de admisión en los centros públicos y privados concertados cuando no existan plazas suficientes».

Concluye el informe manifestando que, de acuerdo a la legislación básica actual y a su interpretación por el Tribunal Constitucional, no puede sostenerse que el establecimiento de distintos baremos de valoración por las administraciones educativas para determinar el acceso a enseñanzas postobligatorias en los supuestos de plazas insuficientes no se ajuste a la ley y, mucho menos, constituya una eventual discriminación. A su juicio, es el desequilibrio territorial en la oferta de dichas plazas, en enseñanzas muy plurales y específicas como la formación profesional, respecto a la demanda en las distintas comunidades autónomas, lo que produce un desajuste que debe considerarse indeseable pero, en ningún caso, inconstitucional o ilegal (19014813).

Esta insuficiente oferta educativa ha llevado al Consejo Escolar de Estado, en sus últimos informes anuales sobre el estado del sistema educativo español, a recomendar al Ministerio de Educación y Formación Profesional y a las administraciones educativas que incrementen notablemente el número de puestos escolares de formación profesional en

los centros públicos de su ámbito territorial, para que sean capaces de atender la demanda existente y evitar el enorme incremento de la enseñanza privada, tanto en los ciclos formativos de grado medio como, y sobre todo, en los de grado superior, así como promover su modernización y mejora con la ampliación de ciclos formativos y una mayor inversión en los centros educativos (propuestas números 38 y 77 del informe de 2018).

Así pues, considerando que actualmente la formación profesional constituye una prioridad de la política educativa y económica de la Unión Europea y de España, y que los objetivos fijados por la Unión Europea para el año 2020 recogen la necesidad de incrementar el nivel de formación y cualificación tanto de los jóvenes en edad escolar como de la población trabajadora, el Defensor del Pueblo seguirá actuando ante las distintas administraciones educativas con el objetivo de hacer notar la necesidad de reforzar, modernizar y flexibilizar las enseñanzas de formación profesional y aumentar la oferta, tanto de ciclos formativos como del número de plazas en aquellas familias profesionales con mayor demanda y proyección laboral.

#### Ayudas educativas [7.2.2]

##### ***Embargabilidad de las ayudas individualizadas de transporte escolar***

Con motivo de una queja tramitada sobre el embargo de las ayudas al transporte privado para alumnos de educación secundaria obligatoria y bachillerato practicado para el cobro de deudas tributarias, esta institución solicitó informe a la **Consejería de Administración Pública y Hacienda de La Rioja**, por entender que resultaba excesivamente restrictivo y contrario a los principios de la educación compensatoria, que recoge el artículo 80 de la LOE, la interpretación que esa Administración realizaba del apartado 1.b) del artículo 4 del Real Decreto-ley 9/2015, de 10 de julio, de medidas urgentes para reducir la carga tributaria soportada por los contribuyentes del IRPF y otras medidas de carácter económico, que declara inembargables, en lo que no exceda de la cuantía señalada para el salario mínimo interprofesional (SMI), las ayudas establecidas por las comunidades autónomas para atender «necesidades de escolarización».

A juicio de esta institución, la interpretación realizada por la consejería no se ajusta a la Orden 1/2016, de 29 de febrero, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar, que lo configura como uno de los servicios educativos fundamentales para garantizar la igualdad de oportunidades educativas y el efectivo ejercicio del derecho a la educación, y reconoce el derecho a estas ayudas a todos los alumnos en edad de escolarización obligatoria que, no disponiendo de oferta educativa en su localidad de

residencia, no puedan hacer uso de las rutas de transporte escolar para asistir a las clases diariamente.

Sobre esta consideración se formuló una Sugerencia, en el sentido de que estas ayudas debían ser consideradas prestaciones públicas destinadas a atender «necesidades de escolarización», a efectos de lo dispuesto en el citado real decreto-ley, de modo que solo fuera posible su embargo si excede del importe de la cuantía señalada para el SMI y con las limitaciones establecidas en el artículo 607 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

Dicha Sugerencia fue aceptada por la Consejería de Administración Pública y Hacienda de La Rioja, que ha asumido el compromiso de trasladar las actuaciones a la Consejería de Educación y Cultura, al efecto de que consideren modificar la redacción de la Orden 1/2016, de 29 de febrero, de la Consejería de Educación, Formación y Empleo, por la que se regulan las bases de las ayudas individualizadas de transporte escolar (18013856).

### ***Ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales***

En relación con la convocatoria de ayudas para el servicio de transporte escolar para alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en los centros educativos de Ceuta y Melilla, gestionados por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, esta institución ha llevado a cabo actuaciones tras tener conocimiento, a través de las quejas recibidas, de los retrasos que se vienen produciendo cada año en el proceso de adjudicación del contrato de transporte escolar adaptado, al no quedar resuelto al inicio del curso académico.

En su respuesta, la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** ha comunicado que la convocatoria no pudo realizarse antes, debido a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado, y que en este curso 2019-2020 hubo una dificultad adicional, debido a que la licitación para contratar el servicio de transporte quedó desierta al no presentarse ninguna empresa, y señala que tiene previsto mejorar los plazos con el fin de evitar el retraso en el servicio de transporte escolar (18015588).

### ***Adhesión voluntaria al Programa Accede por los centros privados concertados***

La regulación del Programa Accede de préstamo de libros de texto y materia curricular implantado por la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, ha sido también un asunto cuestionado por algunas familias, debido a que la Ley 7/2017, de 27 de junio,

de Gratuidad de los Libros de Texto y el Material Curricular de la Comunidad de Madrid, y su reglamento de desarrollo, faculta a los representantes de los centros concertados a adherirse o no al programa de forma voluntaria, sin prever una solución alternativa que permita a las familias solicitar su participación.

El Defensor del Pueblo entiende que tanto la Constitución como la legislación vigente garantizan sin excepciones la gratuidad de la educación en los niveles obligatorios de enseñanza, y este carácter gratuito de la enseñanza debe hacerse extensivo a los libros de texto y al material didáctico utilizado por los alumnos que cursen los referidos niveles en centros sostenidos con fondos públicos, dado que constituyen una herramienta de aprendizaje necesaria para garantizar el derecho fundamental a la educación.

A partir de este fundamento legal, esta institución ha formulado una Recomendación a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, dirigida a la adopción de las medidas que correspondan para garantizar la gratuidad de los libros de texto y del material curricular y didáctico a todos los alumnos excluidos del Programa Accede que cursen sus estudios en centros privados concertados.

Dicha Recomendación no ha sido aceptada por la Administración educativa madrileña, que rechaza imponer el Programa Accede a los centros concertados, sin entrar a valorar, como así se recomendó por esta institución, otras posibles soluciones que permitiesen situar a los alumnos de los centros que opten por no adherirse en una posición real de igualdad en el acceso y mantenimiento de su derecho a la educación. Por ello, el Defensor del Pueblo tiene previsto continuar con estas actuaciones para promover iniciativas que hagan posible el acceso a los libros de texto o material didáctico a todos los alumnos escolarizados en centros sostenidos con fondos públicos sin coste alguno (19009487).

### ***Baremación de la situación laboral de los solicitantes del cheque guardería***

La baremación de la situación laboral de las familias solicitantes que no han podido acceder al cheque guardería ha motivado nuevamente quejas ante esta institución, al haber asignado la Administración educativa de la Comunidad de Madrid la misma puntuación que a un trabajador a tiempo parcial, a los trabajadores fijos discontinuos con jornada completa a lo largo de todo el año natural, salvo el período de vacaciones escolares.

Aunque ya en el año 2014, la consejería, a raíz de la intervención del Defensor del Pueblo, señaló que estudiaría la posibilidad de introducir modificaciones en el baremo que se aplica en el procedimiento de concesión de becas para la escolarización

en el primer ciclo de educación infantil en centros de titularidad privada, con vistas a su posible inclusión en la convocatoria correspondiente al curso 2015-2016, ha podido comprobarse que sigue aplicando el mismo criterio.

En el informe recibido, la Administración educativa madrileña justifica la baremación realizada basándose en lo dispuesto en el artículo 16 del Estatuto de los Trabajadores, que determina que a los trabajos discontinuos les será de aplicación la regulación del contrato a tiempo parcial celebrado por tiempo indefinido, obviando con ello la duración de la jornada de trabajo acreditada mediante el informe de situación o vida laboral que expide la Tesorería General de la Seguridad Social, donde figuran las horas cotizadas y, por tanto, trabajadas cada día del año.

Partiendo de las propias bases reguladoras y de la finalidad perseguida con este tipo de becas, esta institución no considera que la norma legal citada dé soporte suficiente a ese trato diferenciado, habida cuenta de que el criterio recogido en las bases reguladoras para la baremación de las solicitudes se refiere exclusivamente a la «situación laboral» de los progenitores, tutores, acogedores o persona encargada de la guarda y custodia del alumno, y la misma viene determinada por la duración de la jornada laboral y no por la modalidad del contrato de trabajo, el cual ni se menciona en dichas bases.

En la medida en que la interpretación y aplicación de las bases reguladoras realizada por la unidad administrativa tramitadora distorsiona el alcance general y asistencial de este tipo de ayudas y puede generar situaciones discriminatorias, al equiparar a los trabajadores fijos discontinuos con los trabajadores a tiempo parcial, aun cuando presten servicios a tiempo completo y su situación económica y familiar sea la misma o peor que la de otros trabajadores con un contrato de trabajo —temporal o indefinido— a jornada completa, esta institución formuló a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** una Recomendación en la que se instaba a la adopción de las medidas oportunas para que se garantice su concesión en igualdad de condiciones socioeconómicas y laborales, independientemente del tipo de contrato de trabajo de los progenitores o tutores.

Adicionalmente, se formuló una Sugerencia para instar la revisión de la solicitud de beca efectuada por los promoventes considerando la jornada de trabajo efectivamente realizada y acreditada conforme a lo dispuesto en las bases de la convocatoria y, en su caso, revocar su denegación, conforme a lo dispuesto en el artículo 109 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

En su respuesta, la consejería manifestó que, de cara a una potencial convocatoria de estas becas para el curso 2020-2021, se analizará la posibilidad de

introducir los cambios que resulten factibles para contemplar las circunstancias planteadas en la queja.

A la vista de la información recibida, esta institución consideró oportuno continuar con la intervención para aclarar en un nueva Recomendación que no se trata de introducir cambios en la normativa vigente, sino de realizar una correcta aplicación e interpretación jurídica de la normativa laboral reseñada y de las bases reguladoras, evitando realizar interpretaciones restrictivas que generen situaciones discriminatorias entre solicitantes con «situaciones laborales» idénticas y debidamente acreditadas, habida cuenta que el contrato fijo discontinuo es una modalidad de contrato indefinido cuya jornada es, con carácter general, a jornada completa y, solo excepcionalmente, se admite en la modalidad a tiempo parcial cuando se halle previsto en un convenio colectivo sectorial, como así se deduce del artículo 16.4 del Estatuto de los Trabajadores.

La respuesta de la consejería a la Sugerencia formulada ha sido valorada por esta institución como una negativa al considerar inviable la revisión de oficio, al estar resuelta la convocatoria y ejecutado su presupuesto asignado. En cuanto a la segunda Recomendación, la Administración educativa madrileña se limita a confirmar que la situación laboral de los trabajadores fijos discontinuos es equiparable, a estos efectos, a la de los trabajadores a tiempo parcial, porque así se estableció en la orden que regula la última convocatoria. Por ello, el Defensor del Pueblo proseguirá con esta tramitación para conocer en qué términos se ha previsto regular la próxima convocatoria (19010421 y 19019003).

### ***Subvenciones para la adquisición de libros de texto y material escolar***

Cabe hacer mención en este apartado a la queja relativa a la denegación de la subvención para la adquisición de libros de texto y material escolar por el **Ayuntamiento de Astorga** (León), al no hallarse empadronada en esa localidad la «unidad de convivencia», debido a que uno de los progenitores, por su condición militar, había sido trasladado con carácter forzoso a otra localidad, aunque el resto de los miembros de la unidad familiar, y en particular su hija, se halla empadronada y escolarizada en un colegio de esa localidad.

Examinada la ordenanza reguladora de las bases de las subvenciones para la adquisición de libros de texto y material escolar correspondiente al curso 2018-2019, pudo comprobarse que los diferentes tipos de unidad familiar contemplados en ella reflejan la voluntad de dicho ayuntamiento de garantizar la efectiva protección y promoción de todos los modelos de familia. Sin embargo, a estos efectos, no equipara a las familias monoparentales a aquellos otros modelos en los que, habiendo dos

progenitores, uno de ellos, por razones determinadas, no convive con el resto de miembros de la unidad familiar en el mismo domicilio.

A la vista de la configuración legal de este tipo de subvenciones y ayudas económicas, el Defensor del Pueblo entiende que el requisito de empadronamiento de todos los miembros de la unidad familiar es un factor que atempera la búsqueda finalidad de contribuir con una ayuda a las familias que se encuentran en «situación de necesidad», y por ello se formuló una Recomendación al consistorio para que adoptase medidas para que en futuras convocatorias de subvenciones o becas se garantice su concesión en igualdad de condiciones socioeconómicas, independientemente de la unidad familiar en la que se integre el alumno y del empadronamiento de los miembros que la conforman.

Aunque dicha Recomendación no ha sido atendida por el nuevo equipo de gobierno del Ayuntamiento de Astorga, el Defensor del Pueblo le ha instado a expresar formalmente su criterio ante la resolución que se le había dirigido, por lo que esta institución permanece a la espera de su pronunciamiento (19001637).

#### ***Ámbito de aplicación de las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo***

Como ya se manifestó en el informe anual de 2018, esta institución formuló en el ejercicio 2016 una Recomendación a la entonces **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades**, para instar la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, con el fin de extender su ámbito de aplicación a los alumnos con dificultades de aprendizaje y a los afectados por trastorno por déficit de atención por hiperactividad (TDAH), ya que las citadas categorías de alumnos no estaban comprendidas en dichas convocatorias, pese a que el artículo 71.2 de la LOE, en su redacción modificada por la LOMCE, los incluye expresamente en la categoría de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

En su último informe, emitido en mayo de 2018, la secretaría de Estado manifestó que el Congreso de los Diputados había aprobado la inclusión en el proyecto de ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 de una disposición adicional que haría referencia a las condiciones aplicables en las convocatorias de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

Dicha previsión fue recogida en la disposición adicional centésima quincuagésima cuarta de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, en la que se dispuso que se incorporarían en las convocatorias anuales de ayudas individualizadas para este tipo de alumnado previsiones específicas, que completarán las



ya previstas en la normativa vigente, y que, de acuerdo con las disponibilidades presupuestarias, dicha incorporación se realizaría de forma progresiva en las sucesivas convocatorias a partir de la del curso 2019-2020 (16012659).

Según ha podido comprobarse, la convocatoria para el curso académico 2019-2020, ha ampliado su ámbito de aplicación a los alumnos afectados por trastorno por déficit de atención e hiperactividad (TDAH), pero ha dejado fuera de esta cobertura a aquellos que presentan dificultades de aprendizaje, lo que ha motivado una serie de quejas en el presente ejercicio que han llevado a esta institución a iniciar nuevamente actuaciones para conocer los motivos por los que estos alumnos con necesidad específica de apoyo educativo no han sido incluidos en la convocatoria y las previsiones que pudieran existir al respecto.

En el curso de la tramitación efectuada, la secretaría de Estado ha confirmado que la convocatoria de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se extenderá también a los alumnos con dificultades de aprendizaje, aunque hasta el momento no ha sido posible hacer efectiva esta ampliación debido al esfuerzo presupuestario que ello conlleva. En concreto, señala que, a las propias restricciones derivadas de la situación de prórroga presupuestaria en la que nos encontramos, se suman las modificaciones incluidas en la normativa de IRPF que han afectado al cómputo de las rentas familiares, minorando, en términos generales, su importe, lo que ha repercutido en el número de ayudas concedidas y en la cuantía a abonar, y tanto en lo que se refiere a las becas de carácter general como a las ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Educación y Formación Profesional afirma haberse reunido con las distintas asociaciones afectadas y mantiene su intención de continuar explorando diferentes opciones para conseguir el mejor empleo de los fondos públicos en aras de garantizar el acceso de los ciudadanos a la educación en condiciones de igualdad (17009061).

### Instalaciones escolares [7.2.3]

#### ***Necesidad de nuevos centros escolares en la Ciudad de Melilla***

La falta de construcciones educativas en la Ciudad de Melilla fue objeto de una queja promovida en 2018, que denunciaba el exceso de ratio de alumnos en los centros educativos de esa ciudad autónoma y la falta de medidas adoptadas por la Administración educativa para resolver el problema, que se viene produciendo desde hace años.

Solicitada información al **Ministerio de Educación y Formación Profesional**, la secretaría de Estado confirmó que la ratio de los centros en la Ciudad de Melilla es elevada. Se añadía que, a pesar de estar comprometidos desde el año 2016 dos terrenos, no ha sido hasta diciembre de 2018 cuando las autoridades de la Ciudad de Melilla han puesto a disposición del ministerio un terreno.

Al no existir más centros educativos disponibles, el actual equipo ministerial ha tratado de dar solución a este problema con la puesta en funcionamiento, durante el curso escolar 2018-2019, de cuatro unidades modulares (aulas prefabricadas) en el terreno de un antiguo cuartel, y que en el próximo curso se instalarán otras ocho unidades más de este tipo, que permitirán descargar en parte el exceso de ratio que sufren algunos centros.

A la vista de las anteriores consideraciones, se decidió continuar la tramitación ante la **Ciudad de Melilla**, con la finalidad de demandar información sobre el supuesto planteado. En el informe recibido se describen todos los terrenos cedidos gratuitamente al ministerio por la ciudad autónoma desde el año 2003 y las actuaciones posteriores realizadas por esa Administración para posibilitar la ejecución de las obras de construcción de diferentes centros educativos. Asimismo, se informa de que, en la actualidad, se mantienen abiertas las negociaciones con el Ministerio de Defensa, gran titular de suelo en Melilla, para lograr la cesión/permuta de suelo de su propiedad para también destinarlo a usos docentes.

Resulta evidente para esta institución que la Ciudad de Melilla presenta una singularidad, consecuencia de sus circunstancias geográficas, demográficas, culturales y económicas, que condiciona las políticas y los resultados del sistema educativo, y ello hace necesario adoptar soluciones que conduzcan a garantizar los niveles mínimos de calidad en la educación impartida.

Por otra parte, el incremento del alumnado matriculado hace imprescindible aumentar la plantilla de profesorado para poder reducir las ratios y ampliar los equipos de atención a la diversidad, de modo que se garantice una respuesta educativa adecuada a todos los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo o con dificultades lingüísticas.

A pesar de la buena disposición de las administraciones implicadas para solventar el problema de carencia de instalaciones propias, el Defensor del Pueblo estima preciso agilizar el proceso que conduce a la construcción de nuevos centros docentes y proceder sin demora a su puesta en funcionamiento para atender la demanda de escolarización y asegurar la calidad educativa, la cohesión social y la igualdad de oportunidades.

Así, considerando que la escasez de suelo público que pueda ser dedicado a nuevas construcciones escolares es un problema constante que ha elevado las ratios

grupo/alumno a cotas no deseables, el Defensor del Pueblo, en julio de 2019, formuló a las administraciones implicadas sendas recomendaciones, dirigidas a aumentar los esfuerzos en fomentar la coordinación y colaboración entre ellas, con el fin de agilizar todos los trámites administrativos que posibiliten la cesión de terrenos, construcción y puesta en funcionamiento de los nuevos centros escolares que necesitan para poder disminuir las elevadas ratios y aumentar la oferta educativa.

Dicha Recomendación ha sido aceptada por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, si bien puntualiza en su informe que para lograr la máxima celeridad en la ejecución de las construcciones escolares públicas es preciso que los terrenos cedidos sean adecuados e idóneos y que se faciliten las licencias urbanísticas y de obras oportunas por parte de los organismos competentes.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, la respuesta de la **Ciudad de Melilla** a la Recomendación formulada (18017815).

### ***Construcción, reparación y mantenimiento de infraestructuras escolares***

La construcción de nuevos centros docentes, la insuficiente capacidad de las instalaciones escolares y las obras de reparación y mantenimiento en las infraestructuras escolares ya existentes siguen motivando la actuación del Defensor del Pueblo ante las administraciones implicadas (autonómica y local), de las que se ha requerido información para conocer la situación del centro educativo y las iniciativas adoptadas en cada caso.

Las quejas formuladas revelan que las limitaciones presupuestarias, la falta de planificación y coordinación entre los respectivos departamentos educativos autonómicos y las corporaciones locales correspondientes, así como los constantes desacuerdos entre ellas sobre el alcance de las obras de conservación y mantenimiento de los centros docentes que tienen atribuidas las corporaciones por la legislación educativa y local, junto con su vigilancia y limpieza, han sido la causa en un número significativo de casos.

Un ejemplo de lo señalado es la queja de un grupo de familias que solicitaron la intervención del Defensor del Pueblo para que se procediera a la apertura de la escuela infantil para alumnos de 0 a 3 años, construida desde 2011 en la localidad de Ribadedeva (Asturias). En este caso fue necesario realizar actuaciones ante el ayuntamiento de la localidad y la Administración educativa del Principado de Asturias, dada la falta de coordinación entre ambas administraciones para determinar las deficiencias existentes en las instalaciones y las obras necesarias para concluir la construcción del centro.

Según los últimos datos aportados por la **Consejería de Educación del Principado de Asturias**, se procedió a contratar la redacción de un proyecto básico y de

ejecución sobre la adecuación a la normativa vigente de esta escuela infantil, que ha sido entregado en diciembre de 2018, y está prevista su ejecución en función de la disponibilidad presupuestaria (18018051).

Otro asunto que ha motivado una prolongada tramitación ante las administraciones local y educativa, ha sido la queja concerniente al comedor escolar de un colegio en Torre del Mar, de la localidad de Vélez-Málaga (Málaga), situado en la planta baja de un edificio municipal, en el que los alumnos, por falta de capacidad del local, se ven obligados a comer en tres turnos. Como agravante de esta situación, se han producido repetidos episodios de filtraciones desde las viviendas superiores que presumiblemente han sido de aguas fecales, lo que ha conllevado el levantamiento de actas de la inspección sanitaria.

Según lo manifestado por el **Ayuntamiento de Vélez-Málaga** en su comunicación, las labores de mantenimiento y reparación hasta ahora realizadas no han sido suficientes para dar solución a este problema, que se remonta al curso 2014-2015 y, dada la antigüedad del edificio y el limitado espacio disponible, entiende que la solución más adecuada sería su traslado a otro local.

La **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía**, en febrero de 2020, comunica haber aceptado la propuesta planteada por el ayuntamiento y la decisión de alquilar un local comercial anexo al colegio para este servicio escolar, como solución de carácter provisional hasta que pueda llevar a cabo la actuación de reorganización de espacios y ampliación del comedor incluida en el Programa de urgencias técnicas de 2017, que no ha podido ser acometida hasta tanto no se libere una de las viviendas de maestros pertenecientes al centro y pendiente de desalojo por el consistorio municipal (16016955).

En circunstancias similares se encuentran las instalaciones de un colegio de Madrid, centro de atención preferente de alumnos con discapacidades motóricas, en el que la presencia de amianto en su cubierta, afectada por un importante deterioro, y las dificultades que encuentran las personas con movilidad reducida para el desplazamiento por sus instalaciones han motivado las quejas de un grupo de padres.

En respuesta al informe solicitado, el **Ayuntamiento de Madrid** consideró necesario trasladar a la Comunidad de Madrid que la naturaleza de las obras a realizar superan la conservación y mantenimiento para las que tiene atribuida la competencia, al ser necesarios estudios de patologías en los sistemas constructivos y una gran reparación o sustitución del mismo.

Por su parte, la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** ha manifestado a esta institución que en los últimos años se han realizado diversas actuaciones tendentes a mejorar las deficiencias existentes en las

infraestructuras de dicho centro, y que el plan director de remodelación integral del colegio previsto para el período 2020-2023 permitirá resolver de forma definitiva todos los problemas denunciados y atender las necesidades de adaptación del alumnado de integración motórica, así como del resto de los alumnos que asisten al centro (18015734).

También las múltiples deficiencias de las instalaciones de un colegio de la localidad de Las Torres de Cotillas (Murcia) han sido objeto de una queja tramitada ante la Administración educativa de la Región de Murcia desde hace más de dos años, al estar pendientes de ejecución las obras de reparación de la instalación eléctrica y de la fachada del edificio escolar.

En este caso, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** ha manifestado no atender la Sugerencia realizada, argumentando que en 2018 procedió a la sustitución de las cubiertas de fibrocemento del edificio y a la habilitación del patio de educación infantil y que, ante los recursos económicos disponibles y el estado y necesidades del conjunto de todos los centros educativos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no ha sido posible hasta el momento realizar estas últimas reparaciones (17016749).

Por último, cabe hacer una breve reseña de la queja presentada por alumnos de la Escuela de Hostelería en la ciudad de Zaragoza, en la que se exponía la necesidad de que por la Administración se acometiesen las obras de construcción de una nueva escuela ante las graves deficiencias que presenta el edificio del instituto donde actualmente se imparten estas enseñanzas.

Según los datos aportados por el **Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón**, desde 2010 a 2018 ha venido realizando las obras consideradas de extrema urgencia y para 2020 está prevista la licitación del proyecto de construcción de una nueva escuela (18019019).

A juicio de esta institución, para garantizar el mantenimiento de la calidad de las instalaciones escolares, es necesario que las administraciones implicadas hagan un mayor esfuerzo presupuestario, de coordinación y planificación, al objeto de dar una mejor respuesta a las necesidades de escolarización; y, en la medida de lo posible, logren simplificar los procedimientos administrativos, con voluntad de conseguir la máxima eficacia, economía y celeridad, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica que debe regir la actuación de toda Administración pública.

### ***Riesgos derivados de la presencia de amianto en elementos constructivos de las instalaciones escolares***

En el informe correspondiente al año 2018 se hizo referencia al resultado de la investigación de oficio realizada en 2017 ante las distintas administraciones educativas para conocer las actuaciones que hubiesen efectuado con la finalidad de determinar los centros docentes en cuyas instalaciones estuviese presente el amianto, así como a las concretas intervenciones realizadas el pasado año frente a la Región de Murcia, la Comunidad de Madrid y la Generalitat de Cataluña, que han continuado su tramitación en el ejercicio 2019.

Así, el **Departamento de Educación de Cataluña**, a raíz de una queja recibida, comunicó a esta institución que en el mes de julio, por vía de protocolo de urgencia, habían sido retirados los escombros generados por las obras de ampliación de una escuela, debido a que estos materiales acumulados podían ser nocivos para la salud. Además, señalaba que, para asegurar la máxima normalidad de la vida escolar durante la ejecución de las obras, se había creado una comisión de seguimiento integrada por el equipo directivo, la asociación de madres y padres y responsables de la Administración educativa y del distrito (18013611).

Por su parte, la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, en respuesta a una queja referida a la cubierta del edificio en el que se encuentra ubicado un colegio de Leganés, manifestó haber realizado una auditoría para la identificación, localización y evaluación del estado de conservación de materiales y productos con posibilidad de contener amianto, ampliándola, más allá de las cubiertas, a todos aquellos elementos susceptibles de tener presencia de amianto, y que, según el informe resultante, el riesgo asociado al material es bajo. No obstante, afirmaba estar realizando un proyecto para la retirada de los elementos que contienen amianto dentro de su actividad ordinaria de mejora de las infraestructuras del centro (18016804).

Finalmente, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** ya informó en 2017 a esta institución de que, dentro de la estrategia para la evaluación de las necesidades de infraestructuras y dotaciones en todos los centros educativos de la Región de Murcia, estaba prevista la retirada de las cubiertas de fibrocemento de sus instalaciones, y que previsiblemente dicha actuación quedaría concluida en el año 2025.

En el presente ejercicio, con motivo de nuevas quejas sobre la retirada del amianto en las instalaciones de escolares de Cartagena y comarca, la consejería explica en su última comunicación que está preparando un inventario regional de cubiertas de fibrocemento de los centros educativos de cada municipio de la región en colaboración con los ayuntamientos, en el que figuran catalogadas por su tipología y superficie.

Paralelamente, están preparando un Plan de Eficiencia Energética y Reconversión Bioclimática para llevar a cabo la sustitución paulatina de las cubiertas de fibrocemento de los centros educativos en los plazos otorgados por la instituciones europeas conforme al Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «Erradicar el amianto en la UE» (2015/C 251/03).

El criterio de priorización utilizado por esa Administración para la retirada es el de la antigüedad de las cubiertas y las actuaciones han sido agrupadas en períodos bianuales (2020 a 2027) que comprenden la redacción de los proyectos básicos y de ejecución y la realización de las obras (19009140, 19013816 y 19014328).

### ***Vigilancia de los centros educativos***

Extensa ha sido la tramitación de una queja relacionada con la vigilancia de las instalaciones escolares, promovida por las asociaciones de madres y padres de alumnos de centros públicos escolares de Badajoz. Denunciaban la supresión del puesto de conserje de los colegios públicos de educación infantil, educación primaria y educación especial del municipio de Badajoz; y la persistente falta de entendimiento entre la Administración autonómica y el ayuntamiento, que eluden esta competencia por considerar que se trata de una «figura educativa» cuyas funciones actuales no están incluidas entre sus competencias, que se circunscriben a la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios de titularidad local en virtud del marco normativo vigente.

A la vista de toda la información aportada por el Ayuntamiento de Badajoz, se comprueba que el fondo de la cuestión planteada se debió a la controversia competencial mantenida entre la corporación municipal y la Junta de Extremadura a la hora de determinar el alcance y la titularidad de las competencias previstas en el artículo 25.2.n) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y la inclusión o no en este ámbito competencial de las funciones desarrolladas por los conserjes de los centros educativos, en concreto las referidas a la «apertura y cierre de puertas, atención telefónica, vigilancia del acceso de la puerta principal del edificio en horario lectivo, atención a demandas de familias, avisos a familias por enfermedad o por falta de control de esfínteres del alumnado».

En el curso de la tramitación de esta queja se formuló, en enero de 2019, una Recomendación a la **Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura** y al **Ayuntamiento de Badajoz**, para que en el menor espacio de tiempo posible establecieran los contactos necesarios, al objeto de estudiar de manera conjunta las funciones, organización y gestión del servicio demandado por la comunidad educativa en función de las necesidades actuales de los centros escolares, de tal forma que se garantizara la cobertura necesaria durante toda la jornada escolar.

Asimismo, se les instó a que, una vez concretadas las tareas fundamentales de los conserjes, ambas administraciones decidieran cuál de ellas asumiría esta competencia en materia de educación, y establecieran un calendario concreto de ejecución de las actuaciones que se determinen para reponer la figura del conserje en los centros de educación infantil, educación primaria y educación especial.

De acuerdo con los datos aportados, los conserjes habían sido repuestos en los centros del municipio de Badajoz en la fecha de recepción de la resolución del Defensor del Pueblo tras un diálogo reflexivo entre los representantes de las administraciones implicadas y las asociaciones de madres y padres de alumnos de los centros afectados.

En lo que respecta a las consideraciones realizadas sobre el contenido funcional de esta categoría profesional, la consejería indica que lo más oportuno es plantear una colaboración entre la Administración y la Federación Extremeña de Municipios y Provincias en materia legislativa, con objeto de regular de manera uniforme las condiciones de trabajo y funciones de los conserjes que prestan servicios en los colegios, en pro de la mejor prestación del servicio público de educación, pero siempre dentro del marco jurídico vigente que atribuye la competencia sobre este personal a la Administración local como responsable de la conservación, mantenimiento y vigilancia de los edificios escolares (18003012).

#### Homologación y convalidación de estudios no universitarios [7.2.4]

##### ***Procedimientos de homologación y convalidación de estudios no universitarios***

A raíz de las quejas recibidas, esta institución pudo constatar que el Ministerio de Educación y Formación Profesional, de forma sistemática, no resuelve en el plazo normativamente establecido los expedientes de homologación o convalidación de estudios no universitarios cursados en el extranjero por los correspondientes de educación secundaria obligatoria y bachillerato del sistema educativo español, perjudicando con esta dilación las expectativas de aquellos alumnos que desean acceder a estudios superiores.

Ante esta problemática, se consideró necesario iniciar una actuación de oficio para evitar que los alumnos, especialmente los de segundo curso de bachillerato pudieran verse afectados, habida cuenta de que el volante de inscripción provisional permite realizar la EVAU pero no certifica la nota media obtenida en los estudios pendientes de homologación o convalidación, ni garantiza la admisión en todas las universidades, al haber sido regulada como una potestad discrecional en el artículo 4 del Real Decreto 412/2014, de 6 de junio, por el que se establece la normativa básica de los procedimientos de admisión a las enseñanzas universitarias oficiales de Grado.



En el informe emitido por la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** se señala que, ante el fuerte incremento de la demanda de convalidaciones de estudios extranjeros no universitarios, se procedió a incorporar personal de apoyo administrativo para reducir los tiempos de tramitación, así como a priorizar los expedientes cuya resolución afectaba a la admisión a la universidad, mejorar la información a los ciudadanos a través de la sede electrónica y revisar el procedimiento al objeto de adaptarlo a la administración electrónica y agilizar su tramitación (19000703).

### ***Procedimientos de convalidación de módulos profesionales***

Ha sido también objeto de quejas la tramitación de los procedimientos de convalidación de módulos profesionales, en este caso por la Administración educativa de la Comunidad de Madrid, a instancia de aquellos alumnos que vuelven a cursar un ciclo formativo de formación profesional cuando los contenidos curriculares son idénticos a los ya superados en un ciclo formativo anterior.

Señalaba la promovente de una de estas quejas que, al no haber sido resuelto su expediente de convalidación del módulo profesional de Inglés técnico para grado superior, realizó todos los trabajos y exámenes obteniendo una calificación final de diez puntos con mención de honor, pero dicha nota no fue consignada en su expediente académico al haber sido resuelta y notificada la convalidación solicitada, con una calificación inferior que en este caso eran siete puntos, tras la evaluación final.

Contra esta actuación la interesada presentó la oportuna reclamación ante la Administración educativa madrileña, que desestimó expresamente su petición con fundamento en las prescripciones contenidas en la normativa autonómica de aplicación, según las cuales no es posible cursar sucesivamente cualquier módulo profesional considerado idéntico y ya superado en un curso académico anterior, debiendo figurar en el expediente académico la nota que se obtuvo en el ciclo formativo anterior.

Examinada la situación descrita, el Defensor del Pueblo consideró incongruente la decisión administrativa adoptada, en cuanto que esa misma normativa exige expresamente la asistencia de los alumnos a las actividades de formación de los módulos profesionales hasta tanto no se resuelva la petición de convalidación, como así hizo la promovente. Por ello, se formuló una Sugerencia ante la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid** para la revisión del expediente de la alumna en orden a hacer efectivo su derecho a optar o no por la convalidación concedida, de modo que pueda decidir la calificación a consignar en su expediente académico.

Paralelamente, se formuló una Recomendación para que, en beneficio del alumnado, la consejería articulara las medidas necesarias para agilizar el procedimiento

de resolución de convalidaciones entre módulos de formación profesional del sistema educativo español, de manera que se dicte y notifique la resolución en el plazo máximo de tres meses a contar desde la fecha de recepción de las solicitudes.

Tanto la Recomendación como la Sugerencia fueron aceptadas por la Administración educativa madrileña (19011644).

En el curso de la tramitación de una queja similar se planteó un Recordatorio de deberes legales al **Ministerio de Educación y Formación Profesional**, para que cumpla con el deber de dictar resolución expresa en los procedimientos administrativos de convalidación de módulos profesionales iniciados a instancia de los interesados dentro del plazo máximo, y ello a raíz de una queja en la que el interesado expresaba que, tras matricularse en el ciclo formativo de Técnico Superior en Gestión Forestal y del Medio Natural en la modalidad a distancia, solicitó en el mes de octubre de 2018 la convalidación del módulo de Botánica al haber cursado dicha asignatura en los estudios de licenciatura en Biología, sin obtener la correspondiente resolución hasta haber superado el módulo profesional (19012203).

#### Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo [7.2.5]

El acceso a la escolarización inclusiva, con los apoyos necesarios y en los mismos centros que el resto de alumnos, es hoy, para las personas con discapacidad, un derecho cuyo alcance viene determinado por la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, ratificada y vigente en España desde 2008.

En los últimos años se han producido importantes y significativos avances en la atención al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo, tanto a nivel normativo como organizativo, además de ampliarse el colectivo de personas consideradas potenciales sujetos de dichas necesidades educativas. Pero esta institución sigue observando que la interpretación y aplicación que todavía efectúa alguna Administración educativa no integra el concepto de escolarización inclusiva derivado de la convención, ni tiene en cuenta, entre otras, la obligación que la misma impone a los Estados Parte de realizar los cambios que resulten necesarios en los centros ordinarios para atender las demandas de escolarización, siempre que los ajustes que hayan de realizarse resulten razonables.

Por ello, el Defensor del Pueblo, desde un planteamiento educativo inclusivo y global de atención a la diversidad de todo el alumnado, viene promoviendo que las normas e instrucciones que se dicten en aplicación y desarrollo de la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), ponderen especialmente los principios de normalización e inclusión y de no

discriminación e igualdad reconocidos en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE).

La mayoría de las quejas recibidas durante 2019 sobre esta materia hacen referencia a la carencia, en muchos centros sostenidos con fondos públicos, de las instalaciones educativas y recursos personales específicos, tanto de personal docente como no docente, para proporcionar las respuestas educativas que mejor se adapten a las necesidades específicas de este alumnado.

### ***Escolarización de alumnos con necesidades educativas especiales***

El derecho de acceso a la educación en igualdad de condiciones con los demás comprende, entre otros, el derecho a asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad. Por tanto, la asignación de plaza a estos alumnos debe ser resultado del ejercicio de las facultades que, en orden a la libre elección de centro, corresponden a sus padres o tutores, en iguales términos que a los del resto de los alumnos, y ha de producirse en el ámbito de los mismos procedimientos, y aplicando criterios idénticos a los que se tienen en cuenta para decidir la adjudicación de puestos escolares al resto de los alumnos.

El Defensor del Pueblo es consciente de que la programación de la oferta educativa es elaborada por cada Administración pública, teniendo en cuenta la programación general de la enseñanza y el principio de economía y eficiencia en el uso de los recursos públicos disponibles, como así lo establece el artículo 109 de la LOE. Ahora bien, en ningún caso una distribución equilibrada de los recursos públicos puede servir de fundamento para no proporcionar a los centros educativos los medios materiales y personales que precisen estos alumnos para poder asistir al mismo centro al que acudirían si no estuviesen afectados por discapacidad.

La insuficiencia de aulas específicas en el entorno de su lugar de residencia supone, además de un claro perjuicio para los alumnos y sus familias que deben desplazarse hasta otros municipios, en algunos casos bastante alejados de sus domicilios, un coste añadido para la Administración, que debe facilitar el servicio de transporte escolar mediante vehículos adaptados y dotados con profesionales específicos de acompañamiento de estos menores.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha formulado en el presente ejercicio diversas resoluciones a las administraciones educativas instándolas a adoptar las decisiones necesarias para garantizar la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro que los padres libremente soliciten, al que deberán dotar de los recursos y medios que resulten precisos para proporcionarle la

atención específica que se contemple en el informe de evaluación psicopedagógica que se haya practicado.

En esta línea, han sido llevadas a cabo actuaciones ante la **Conselleria de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana**, que no aceptó la Recomendación formulada por el Defensor del Pueblo en relación con un alumno que, estando escolarizado en Novelda (Alicante), donde reside, fue derivado a la unidad específica de otro centro situado en la localidad de Aspe, al no haberse habilitado la unidad de comunicación y lenguaje que desde hace varios cursos académicos se venía solicitando para su centro de origen, argumentando que por motivos de eficiencia en la gestión de los recursos públicos, no se pueden generalizar determinados apoyos en todos los centros del sistema educativo (18016080).

En términos similares se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, que aceptó, dotando al centro docente en el que los padres de un alumno deseaban que continuase escolarizado, de los medios personales precisos para proporcionarle la atención específica que se contemplaba en el último informe de evaluación realizado (18008241).

Posteriormente, con motivo de otra queja similar suscitada por la insuficiencia de plazas en un aula específica para alumnos con trastorno del espectro autista (TEA), se formuló una Recomendación a la Administración educativa madrileña, con la finalidad de que garantizase la escolarización de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en el centro solicitado por los padres, a los que debía dotar de los recursos y medios precisos para proporcionar la atención específica propuesta en el informe de evaluación psicopedagógica.

En este caso, la consejería justificó su decisión aduciendo que para la correcta atención educativa de este alumnado ha establecido en cinco el límite de alumnos escolarizados en estas aulas específicas, y que en el caso de que todas las plazas del centro preferido por la familia estuvieran ocupadas, se les informaba de las plazas de idénticas características disponibles en otros centros para que puedan elegir.

De la respuesta enviada a esta institución se deduce que la Recomendación formulada no ha sido aceptada, en cuanto que la consejería no contempló la posibilidad de que pudiera crearse un aula TEA en el centro elegido por la familia de la alumna (18010306).

***Dotación de medios y recursos para alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo***

En muchas ocasiones, el problema denunciado por los promotores de las quejas hace referencia a la falta de personal de apoyo y especializado, en concreto auxiliares técnicos educativos y especialistas en audición y lenguaje y pedagogía terapéutica, que han sido los recursos humanos más demandados para prestar la atención educativa y asistencial que prescriben los correspondientes informes médicos y psicopedagógicos.

Ante esta insuficiencia de medios, esta institución viene haciendo suyas las reivindicaciones de aquellas familias que exigen para sus hijos, a menudo afectados por algún tipo de discapacidad, una atención que supere cualquier obstáculo y permita su normalización escolar, demandando de la Administración la dotación a los centros de profesionales específicos de apoyo, así como de los recursos materiales y ayudas técnicas precisas para que puedan alcanzar los objetivos curriculares legalmente establecidos.

En relación con este tema, otro problema que se sigue advirtiendo con preocupación es la insuficiente dotación de recursos personales a los equipos de orientación educativa, toda vez que esta falta de medios aumenta los tiempos de los procesos de evaluación psicopedagógica del alumnado y, en consecuencia, retrasa la adopción de las medidas específicas, al no disponer el centro educativo del correspondiente informe psicopedagógico.

Esta problemática fue denunciada por la asociación de madres y padres de alumnos de un centro de educación infantil y primaria de la localidad de Sangonera la Verde (Murcia), ante la existencia de expedientes correspondientes al curso 2015, que seguían pendientes de evaluación, lo que suponía que algunos de estos alumnos promocionarían a la educación secundaria obligatoria sin ser evaluados. Según la asociación promovente, esta falta de medios genera situaciones discriminatorias, en cuanto que se prioriza la atención de los casos más graves en detrimento de los alumnos con dificultades de aprendizaje y altas capacidades que quedan relegados. Y, además, impide que los alumnos con trastorno por déficit de atención, hiperactividad e impulsividad (TDA/H/I) puedan acceder al equipo de salud mental y, por tanto, recibir medicación, ya que estos equipos únicamente atienden a los alumnos que disponen del informe psicopedagógico de los equipos de orientación, al no admitir las evaluaciones realizadas por especialistas externos.

Asimismo, la asociación cuestionaba la organización de los recursos disponibles llevada a cabo por la Administración educativa de Murcia, que daba lugar, por ejemplo, a que se asignara un orientador en plantilla a un centro con 27 unidades todos los días de

la semana y, en cambio, a dos centros de la misma localidad que, en conjunto suman 48 unidades, les dotara de un solo orientador una vez por semana.

En respuesta a las actuaciones iniciadas, la **Consejería de Educación y Cultura de la Región de Murcia** manifestó que desde febrero de 2019 se estaban llevando a cabo diversas actuaciones para garantizar las evaluaciones psicopedagógicas pendientes, y que para el próximo curso 2019-2020 el Equipo de Orientación Educativa y Psicopedagógica Murcia 3 iba a contemplar en su plan anual de trabajo la intensificación de la asistencia al centro objeto de la queja, que contaría con una orientadora ocho días al mes, lo que suponía duplicar la atención que el centro recibía en el curso anterior (18019512).

En otro orden de cosas, la estabilidad de las plantillas de aquellos centros que escolarizan alumnos con necesidades educativas especiales, en concreto los que presentan trastornos del espectro del autismo (TEA), han motivado las quejas de las familias, que consideran primordial la continuidad del personal para hacer efectivas las estrategias de intervención dadas las dificultades adaptativas de dicho alumnado y las necesidades educativas que hay que atender para su participación y aprendizaje.

En relación con los alumnos TEA, los especialistas sostienen que el trabajo en equipo, la coordinación entre los distintos profesionales que ocupan puestos específicos y la cohesión del equipo docente complementan la intervención individual y la enriquece.

Por tanto, la atención educativa de este alumnado exige la dotación a los centros sostenidos con fondos públicos de personal especializado y la promoción de programas específicos de intervención, cuya eficacia requiere la continuidad del personal encargado de la intervención individualizada con este alumnado, ya que una elevada rotación del personal puede originar desatención, problemas de adaptación, alteración considerable del ritmo de aprendizaje, desorientación, etc. Disfunciones, en definitiva, que impiden alcanzar la atención educativa integradora y de calidad que se persigue con estos planes de actuación personalizados para alumnos con TEA.

Con este planteamiento se formuló una Recomendación a la **Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana**, para que valorase la posibilidad de adoptar, dentro del marco normativo estatal y autonómico regulador de la función pública, medidas de provisión de puestos de trabajo destinadas a garantizar la continuidad de puestos específicos para el personal, docente y no docente, que intervenga en los programas específicos para alumnos con necesidades educativas especiales y, en particular, para alumnos con TEA.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, que la Administración manifieste la aceptación o rechazo de la Recomendación formulada (18018860).

En la misma línea se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía**, al constatarse que la Delegación Territorial de Sevilla no había contemplado para el presente curso la continuidad de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, a pesar de que el Capítulo III de la Orden de 24 de mayo de 2011, por la que se regulan los procedimientos de provisión de puestos específicos con carácter provisional, habilita para poder dar continuidad al personal que haya accedido a un puesto específico referido a su ámbito de gestión, previa conformidad del personal funcionario, y siempre que, continuando la necesidad de ocupación, la dirección del centro no haya emitido informe desfavorable.

El informe emitido por la consejería no responde de forma específica a la Recomendación formulada pues, si bien afirma que la regulación contenida en la mencionada Orden de 24 de mayo de 2011 contempla la prórroga de los nombramientos de estos puestos específicos, la realidad es que cada delegación territorial decide en cada convocatoria la relación de puestos que pueden ser prorrogados. Por ello, esta institución tiene previsto continuar sus actuaciones para conocer si desde esa Administración se llevarán o no a cabo actuaciones para instar a todas las delegaciones territoriales a que contemplen en sus futuras convocatorias la prórroga del nombramiento de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje (19011687).

Finalmente, dentro de este apartado relativo a los procesos de escolarización de alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, ha de realizarse un breve análisis de distintas quejas tramitadas ante el **Departamento de Educación, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón**, en las que las familias de alumnos diagnosticados con dislexia expresaban su desacuerdo con los criterios contenidos en la Orden ECD/1005/2018, de 7 de junio, por la que se regulan las actuaciones de intervención educativa inclusiva, y en la Resolución de 10 de octubre de 2018, por la que se dictan instrucciones para la regularización de las Resoluciones de Alumnado con Necesidad Específica de Apoyo Educativo (ACNEAE).

Las familias solicitaban que sus hijos no fueran dados de baja como alumnos con necesidad específica de apoyo educativo en los programas informáticos de gestión —GIR o SIGAD—, tras la regularización de las resoluciones de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo por no cumplir los criterios establecidos por la Administración educativa en la citada normativa autonómica.

En la respuesta remitida por la Administración educativa aragonesa se pone de manifiesto que considera ACNEAE a aquellos que precisen de actuaciones educativas específicas y no solo generales, a excepción de los alumnos con necesidades educativas especiales, dado su amplitud de rango en edad y escolarización desde el primer ciclo de educación infantil. Conforme a este criterio, ha procedido a dar de baja en los programas informáticos al alumnado con diagnóstico de dislexia que no presenta

necesidad de una intervención educativa específica, aunque en todo caso dispondrá del informe psicopedagógico y de las propuestas de actuación educativa generales, garantizando la respuesta inclusiva que precisa en cada momento.

El Defensor del Pueblo está valorando el alcance de esta regulación para determinar los efectos que pueda tener en el ámbito educativo el que estos alumnos pierdan la condición de ACNEAE (19004345).

### ***Actuación informativa de oficio en materia de educación inclusiva***

Como ya se indicó en el informe anterior, en diciembre de 2018 el Defensor del Pueblo inició tramitaciones de oficio ante cada uno de los departamentos autonómicos de educación y ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, gestor del sistema educativo de las Ciudades de Ceuta y Melilla, instando la remisión de información sobre las decisiones que cada una de ellas tenga previsto adoptar en relación con su red de centros de educación especial, así como sobre las medidas adoptadas en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España concluido en 2018, para su cumplimiento y, en definitiva, a las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Estas actuaciones, ya concluidas en el ejercicio 2019, han permitido realizar un análisis comparado de la normativa y las prácticas de las distintas administraciones educativas respecto al alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo.

En lo que respecta a la escolarización del alumnado con necesidades especiales de apoyo educativo por causa de discapacidad (ACNEE), según la estadística publicada por el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en el curso 2017-2018 (curso al que se hace referencia en los informes recibidos), el 83,6 % de este alumnado estuvo escolarizado en centros ordinarios y el 16,4 % restante en centros específicos de educación especial.

En ninguna de las administraciones consultadas existe la previsión de ampliar el número de centros de educación especial, aunque tampoco se plantea su supresión. No obstante, algunas administraciones han previsto la conversión de estos centros específicos en centros de recursos especializados destinados a prestar apoyo y asesoramiento a los centros ordinarios; y otras están llevando a cabo experiencias destinadas a crear centros educativos inclusivos en los que conviven alumnos sin discapacidad y con discapacidad procedentes de centros de educación especial.

En cuanto a las medidas educativas aplicadas para favorecer la inclusión educativa, en líneas generales, todas las administraciones autonómicas destacan el



significativo incremento de los recursos personales y materiales que vienen destinando a atender al alumnado con discapacidad, así como del número de aulas especializadas en entornos educativos ordinarios, en las que son escolarizados alumnos que antes eran derivados a centros de educación especial.

A la vista de la información recibida, no se puede dejar de poner en valor las numerosas iniciativas normativas y medidas que se han llevado a cabo en estos últimos años para hacer efectivos los principios de equidad y de inclusión en todas las enseñanzas, en definitiva, para establecer un modelo educativo que responda a las recomendaciones efectuadas por el Comité sobre derechos de personas con discapacidad.

Sin embargo, resulta desalentadora la baja tasa de alumnos con necesidades educativas especiales que cursan etapas postobligatorias (4,84 % en 2017-2018), según los datos estadísticos ofrecidos por el ministerio. A ello se hace referencia a continuación.

### ***Acceso a las enseñanzas postobligatorias***

Para contextualizar debidamente esta problemática interesa analizar los datos numéricos contenidos en el Informe 2019 del Consejo Escolar del Estado, sobre el estado del sistema educativo correspondiente al curso 2017-2018. En él se recoge que el alumnado con necesidades educativas especiales escolarizado supuso un total de 222.540 personas, de las cuales 186.134 (83,6 %) estuvieron integradas en centros ordinarios y 34.406 estudiantes (16,4 %) en centros de educación específicos. Por otra parte, si se analiza la escolarización, se observa que el grueso de este alumnado estuvo matriculado en las enseñanzas obligatorias, siendo solo 10.773 personas (4,84 %) con necesidades educativas especiales los que cursaron enseñanzas postobligatorias.

Según estos datos, son muchos los alumnos con necesidades educativas especiales que, tras pasar por la enseñanza obligatoria, ven truncados sus deseos de acceder a enseñanzas no obligatorias, tanto por la falta de apoyo y recursos, como por la insuficiente oferta formativa adaptada a sus necesidades educativas.

El acceso del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo a enseñanzas postobligatorias debe ser garantizado por las Administraciones educativas, porque así lo contempla expresamente la LOE (artículo 74.5), para las enseñanzas de bachillerato y formación profesional, enseñanzas estas últimas en las que, además, ha de reservarse un porcentaje de plazas —fijado actualmente en al menos el 5 %— para el alumnado con discapacidad (artículo 75.2).

Ello supone para estas enseñanzas la concreción de lo previsto en el artículo 18 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, que reconoce a estas el derecho a una educación inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, correspondiendo a las administraciones competentes asegurar un sistema educativo inclusivo en todos los niveles educativos prestando atención a la diversidad de necesidades educativas del alumnado con discapacidad.

En consecuencia, la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales en las enseñanzas no obligatorias debe contemplar una serie de medidas de acción positivas para evitar situaciones de discriminación y, por tanto, conseguir una verdadera igualdad de oportunidades. Ello exige, a juicio de esta institución, una revisión de la normativa vigente para introducir las modificaciones que se consideren oportunas para el desarrollo del principio de inclusión en nuestro sistema educativo.

No se puede obviar que el alumnado que presenta necesidades educativas especiales constituye uno de los grupos con mayores riesgos de fracaso y exclusión escolar y, por consiguiente, de exclusión social. Y, sin duda, promover el acceso de estos alumnos a las enseñanzas postobligatorias y a la formación profesional contribuye decisivamente a minorar ese riesgo.

En este sentido, el Consejo Escolar del Estado recomienda a todas las administraciones educativas que «refuercen los recursos, tanto materiales como humanos, para conseguir el éxito educativo de todo el alumnado, a lo largo de todas las etapas educativas, incluidas las no obligatorias» (propuesta número 67 del informe 2019).

Asimismo, en relación con los objetivos de la Estrategia de Educación y Formación ET 2020 de la Unión Europea y con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (ODS 4), el Consejo Escolar propone garantizar que al menos el 95 % del alumnado pueda continuar su formación al finalizar la educación secundaria obligatoria, incluido el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad y, particularmente, aquel que haya sido objeto de adaptaciones curriculares significativas (Meta 4.1 ODS), así como aumentar la proporción de alumnos que accedan a la formación profesional de grado medio hasta aproximarla a la de aquellos que siguen estudios generales (Meta 4.3 ODS).

En el análisis de las quejas tramitadas por esta institución, se ha podido observar que los alumnos que habían obtenido el título de graduado en educación secundaria obligatoria con apoyo educativo a lo largo de su escolarización (profesionales de pedagogía terapéutica y de audición y lenguaje), encuentran serias dificultades para

poder cursar bachillerato o ciclos formativos si no disponen de apoyos y atenciones educativas específicas (19008602, 19000407 y 19000305).

Así, por ejemplo, continúa la tramitación de una queja ante la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, planteada en relación con el problema descrito, en la que se ha estimado necesario formular una Recomendación para que por esa Administración se adopten las medidas de acción positivas pertinentes para dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos humanos, metodológicos y de apoyo que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales que cursen enseñanzas postobligatorias en función de sus necesidades individuales (19011933).

Otra cuestión de interés en relación con este asunto es el relativo a la necesidad o conveniencia de que por la Administración educativa se regulase un título de educación secundaria obligatoria específico para los alumnos de necesidades educativas especiales que finalicen esta etapa con adaptaciones curriculares significativas, con el objetivo de que puedan cursar posteriormente otras enseñanzas de tipo profesional con los apoyos y adaptaciones necesarias.

Planteada una actuación informativa al respecto ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional**, esta informó que, si bien es cierto que la normativa básica vigente impide explícitamente que los alumnos que completen la etapa con adaptaciones curriculares significativas obtengan el título de graduado en ESO, está previsto revertir esta situación, ya que en el proyecto de ley orgánica de modificación de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, se recoge la posibilidad de que el alumnado con adaptación curricular significativa pueda promocionar o titular (19003187).

Entretanto, la única opción formativa, en la mayoría de los casos, para el alumnado con necesidades educativas especiales derivadas de discapacidad o trastornos graves de conducta que no haya podido obtener la titulación, pese a tener aprobados los cuatro cursos de educación secundaria obligatoria al haber tenido adaptaciones curriculares significativas durante esta etapa, es la formación profesional básica, a la que podrán acceder siempre que no tengan más de 17 años, al ser esta la edad límite, edad que con frecuencia se supera debido a la repetición de cursos previos.

Otro problema adicional al que se enfrenta este alumnado es la insuficiente oferta educativa, lo que ha motivado la frustración de muchos jóvenes y de sus familias que, una vez más, comprueban cómo las políticas sobre inclusión en el ámbito educativo y laboral no resultan plenamente efectivas.

En este contexto, esta institución entiende que las administraciones públicas deben establecer líneas de acción institucional para atender a la diversidad desde una perspectiva inclusiva, fomentando ofertas formativas adaptadas a las necesidades

educativas del alumnado y orientadas a la adquisición de unidades de competencia profesionales conforme a las previsiones recogidas en el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por el que se regulan aspectos específicos de la formación profesional básica.

En concreto, las administraciones educativas, haciendo uso de la habilitación prevista en el artículo 18 del mencionado real decreto, además de ampliar la oferta obligatoria de estas enseñanzas para atender la demanda existente, podrían ofertar ciclos de formación profesional básica para personas que hayan superado los 17 años y no estén en posesión de un título de formación profesional o de cualquier otro que acredite la finalización de estudios secundarios completos para favorecer su empleabilidad.

En la misma línea, también podrían autorizarse otras ofertas formativas de formación profesional adaptadas al alumnado con necesidades educativas especiales o específicas, a efecto de dar continuidad a la formación y facilitar la integración social y laboral del alumnado con necesidades educativas especiales que no haya podido integrarse en un ciclo de formación profesional básica, tal y como así lo establece el citado real decreto en su disposición adicional cuarta.

En definitiva, teniendo en cuenta que la LOE impone a las autoridades educativas el deber de adoptar los ajustes razonables y proporcionar los recursos necesarios para los alumnos con discapacidad en todos los niveles y enseñanzas, el Defensor del Pueblo tiene el propósito de continuar insistiendo ante las administraciones para que desarrollen el marco normativo necesario para facilitar una respuesta educativa inclusiva de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo en los tramos no obligatorios del sistema educativo y, muy especialmente, para aquellos que presentan necesidades educativas especiales, con el fin de que puedan continuar su formación en etapas postobligatorias y alcanzar su plena integración social y laboral (Meta 4.5 ODS).

### Servicios escolares complementarios [7.2.6]

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su artículo 80, establece que, para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, las administraciones públicas desarrollarán acciones de carácter compensatorio en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales que se encuentren en situaciones desfavorables y proveerán los recursos económicos y los apoyos precisos para ello.

En este sentido, la misma ley, en su artículo 81.3, indica que en la educación primaria, las administraciones educativas garantizarán a todos los alumnos un puesto escolar gratuito en su propio municipio o zona de escolarización establecida,

determinando el artículo 82.2 que, sin perjuicio de lo anterior, en aquellas zonas rurales en que se considere aconsejable, se podrá escolarizar a los niños en un municipio próximo al de su residencia para garantizar la calidad de la enseñanza. En este supuesto, las administraciones educativas prestarán de forma gratuita los servicios escolares de transporte y, en su caso, comedor e internado.

En este marco legal, tanto el transporte como el servicio de comedor escolar se han configurado como prestaciones complementarias de apoyo a la escolarización y como instrumentos de compensación para hacer efectivo el principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, además de un medio imprescindible para hacer realidad la conciliación de la vida familiar y laboral.

### ***Alumnos sin derecho a transporte escolar gratuito***

Con carácter general, la normativa reconoce el derecho a recibir las prestaciones propias del servicio de transporte y comedor escolar de forma gratuita a aquellos alumnos que, por no disponer de oferta educativa en su localidad de residencia, deban desplazarse a un centro docente público ubicado en otra localidad próxima, en el ámbito de su comunidad autónoma o comunidad limítrofe, según los criterios de escolarización prefijados por las autoridades educativas.

Especial consideración merecen, a juicio de esta institución, las familias que habitan en pequeños núcleos de población para las que la posible elección de centro escolar queda muy limitada, por no disponer de una amplia oferta educativa en su lugar de residencia, ya que ello les obliga a efectuar diariamente desplazamientos para acudir al centro más próximo y, en muchos casos, sin otra opción alternativa, al no disponer de transporte público.

En este sentido, un aspecto que esta institución estima esencial en estos supuestos es el hecho de que las ayudas individualizadas de transporte, destinadas a cubrir el importe derivado del desplazamiento desde la residencia del alumno hasta la del centro docente, únicamente podrán hacerse efectivas cuando exista la posibilidad de utilizar una línea regular de transporte de viajeros, o bien si algún miembro de la unidad familiar dispone de los recursos y del tiempo necesarios para efectuar con medios propios los desplazamientos. En caso contrario, carecen de toda virtualidad.

De entre las quejas recibidas, merece una especial mención la de un grupo de familias que ejercieron ante la Administración educativa del Principado de Asturias su derecho a la libre elección de centro docente, reconocido en el artículo 84.1 de la LOE, y decidieron no escolarizar a sus hijos en el colegio rural agrupado del Principado de Asturias que les correspondía, por ser el más próximo a su domicilio.

Como consecuencia de la reorganización de la red de centros, aquel en el que se hallaban escolarizados se convirtió en su centro de referencia, por lo que estos alumnos pasaban automáticamente a ser beneficiarios de la prestación gratuita del servicio complementario de transporte escolar, según lo preceptuado en la Resolución de 5 de junio de 2017, por la que se regula la prestación del servicio de transporte escolar para el alumnado de centros docentes públicos no universitarios en el Principado de Asturias.

Sin embargo, desde la consejería se les denegó este derecho, aduciendo que estos alumnos no cumplían con los requisitos normativamente previstos, al haber sido matriculados libremente en cursos anteriores en un centro diferente al que les correspondía por razón de su domicilio.

Esta institución ha expresado sus reservas a la Administración educativa asturiana, toda vez que a estos efectos carecen de relevancia jurídica los motivos que hayan determinado la reorganización de la red de centros, pues de ser así se estaría lesionando el derecho a la libre elección de centro docente y haciendo responsable a los ciudadanos de las decisiones adoptadas por la Administración en el ejercicio de sus potestades organizativas.

En el curso de estas actuaciones se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación del Principado de Asturias**, para que revisara la situación planteada en este expediente y, en su caso, adoptase las medidas oportunas para garantizar a los alumnos afectados la prestación del servicio de transporte escolar por ser su centro de referencia en la actual etapa educativa. Dicha Sugerencia fue aceptada por la consejería (18015527).

En relación con otras quejas tramitadas, se ha podido apreciar una interpretación restrictiva y formalista de la normativa reguladora del servicio del transporte en supuestos en los que se deniega este derecho, a pesar de la existencia de plazas libres en las rutas escolares, a aquellos alumnos que por diversas razones se escolarizan en un centro diferente al asignado por el departamento de educación. Asimismo, el Defensor del Pueblo entiende que el cambio de centro debería aceptarse a efectos de transporte escolar gratuito cuando esté motivado por la elección de una formación específica no existente en el centro asignado —como puede ser un programa de enseñanza bilingüe o determinadas materias optativas— ya que, en otro caso, se está negando la posibilidad de elección de un itinerario formativo acorde con la vocación y los intereses personales del alumno.

En bastantes ocasiones, del eficaz funcionamiento y la disponibilidad del servicio de transporte escolar depende que los alumnos de determinadas zonas geográficas puedan ejercer efectiva y plenamente su derecho a la educación. Por esta razón, esta institución considera que debería darse una aplicación menos formalista de la norma por

parte de la autoridades educativas mediante la cual, sin renunciar a la transparencia y seguridad jurídica y ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, se atendiera a la finalidad propia del servicio complementario de transporte en el ámbito de las políticas de equidad educativa.

Es cierto que la planificación del servicio de transporte escolar es una tarea que resulta muy compleja y que, en ocasiones, presenta dificultades debido a la gran dispersión geográfica de muchos territorios españoles, con múltiples pequeños municipios y entidades administrativas inframunicipales.

Pese a ello, esta institución considera que la planificación de las paradas de las rutas de transporte escolar ha de ajustarse a las nuevas circunstancias que pueden ir sobreviniendo a lo largo del curso y, sobre todo, teniendo en cuenta las necesidades específicas de aquellos alumnos que deben desplazarse diariamente a otras localidades para asistir al centro escolar, lo que, por sí mismo supone una desigualdad de partida que exige la adopción de medidas de carácter compensatorio.

Son muchas las comunidades autónomas que han fijado como requisito básico para tener derecho al transporte escolar una distancia mínima entre el domicilio del alumno y el centro educativo. Así, mientras que en Madrid y Murcia la distancia establecida es de 3 kilómetros, en otras comunidades la distancia es inferior, como en Asturias (1,5 kilómetros), Cantabria o Galicia (2 kilómetros), por citar algunos ejemplos. En cualquier caso, se trata de una decisión puramente discrecional que, a juicio de esta institución, resulta en muchos casos excesivamente rígida en cuanto que se hace abstracción de otros aspectos relevantes como son las condiciones de los trayectos a recorrer a pie y los medios de transporte alternativos al alcance de los alumnos.

Por ello, en muchos de los casos planteados el Defensor del Pueblo ha sugerido a las administraciones educativas el establecimiento de puntos más próximos a los domicilios en aquellas unidades de población geográficamente alejadas y comunicadas de forma deficiente con los núcleos urbanos de los municipios en los que se ubica la oferta educativa, de modo que este servicio pudiera prestarse en términos de equidad para todo el alumnado con independencia del municipio de procedencia, especialmente cuando no exista un servicio de transporte regular permanente de uso general de viajeros que pueda ser utilizado alternativamente por estos alumnos para sus desplazamientos.

En este sentido, se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia**, donde se reconoce el derecho a transporte escolar a los alumnos que residen en localidad o zona rural distinta de donde está ubicado el centro educativo al que asisten, por no disponer en su localidad o zona de residencia de un centro sostenido con fondos públicos, y siempre que la distancia del

domicilio hasta el centro sea superior a 3 kilómetros. En concreto, se recomendaba que valorase, en interés superior del menor, la posibilidad de autorizar las paradas del servicio de transporte escolar a aquellos alumnos que no dispongan de medios de transporte público en la localidad donde residen, si existen plazas vacantes en las rutas operativas.

Dicha Sugerencia fue aceptada parcialmente, al quedar únicamente suprimidas las paradas situadas a una distancia inferior a 2 kilómetros dentro del núcleo urbano de Puerto Lumbreras (Murcia) (18017665).

### ***Actividades extraescolares y complementarias***

En relación con las actividades complementarias y extraescolares, cabe hacer mención a la queja que puso en conocimiento de esta institución la supresión de las salidas extraescolares y de algunas de las festividades que se venían realizando en cursos anteriores, acordada por el claustro de profesores de dos colegios públicos de Castro Urdiales (Santander), en señal de protesta por las modificaciones del calendario escolar para el curso 2018-2019.

En su comunicación, la **Consejería de Educación, Cultura y Deporte de Cantabria** fundamentó jurídicamente dichos acuerdos del profesorado en lo dispuesto en el Decreto 25/2010, de 31 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de las escuelas infantiles, de los colegios de educación primaria y de los colegios de educación infantil y primaria de dicha comunidad autónoma, que encomienda al equipo directivo la elaboración del programa anual de actividades complementarias y extraescolares a partir de las propuestas aprobadas por los profesores, las cuales son vinculantes para la dirección del centro, y las realizadas por el Consejo Escolar y por la asociación de madres y padres de alumnos, que no son vinculantes.

A juicio de esta institución, por muy legítimas que fuesen las reivindicaciones laborales del profesorado, y aun cuando no se consideró lesionado el contenido esencial del derecho a la educación con la supresión parcial de las actividades complementarias y extraescolares, dicha decisión debía ser coherente con los valores y objetivos del proyecto educativo del centro, aspecto que no fue justificado por la Administración educativa cántabra en su informe.

En este sentido, se trasladó a la consejería la necesidad de analizar los motivos que llevaron a las direcciones de los centros a aceptar una propuesta de los respectivos claustros carente de toda justificación educativa, y a no recoger en la programación general anual la propuesta de actividades extraescolares realizada por la asociación de madres y padres de alumnos al amparo de lo dispuesto en el mencionado Decreto 25/2010.



Asimismo, resultaba cuestionable para esta institución que la inspección educativa, encargada de supervisar la programación general anual para comprobar su adecuación a lo establecido en las disposiciones vigentes, no hubiera formulado sugerencias ni indicado las correcciones procedentes, al constatar la falta de legitimidad de la propuesta realizada por los claustros, máxime cuando era concedora de las circunstancias en que fueron adoptados esos acuerdos.

Ante este cúmulo de circunstancias, se realizó una Sugerencia a la consejería para que valorase la posibilidad de modificar la programación general anual de los centros educativos y, particularmente, de los programas de actividades complementarias y extraescolares cuyas previsiones careciesen de la pertinente justificación pedagógica y educativa. Y que instruyese a los equipos directivos de los centros sobre la improcedencia de aprobar la programación general anual si su contenido no respondía a la finalidad propia de este instrumento, dando cuenta de ello a la inspección educativa para la adopción de las medidas correctoras o conciliadoras oportunas. Dicha Sugerencia ha sido atendida por la consejería (18016882).

#### Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria [7.2.7]

##### ***Libros de texto y demás materiales curriculares en formato digital***

Es preciso tomar en consideración que las sucesivas ordenaciones del sistema educativo han venido confiriendo al currículo un carácter más abierto y favoreciendo la autonomía de los centros en aspectos didácticos y pedagógicos.

En particular, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), actualmente vigente con los cambios introducidos por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), en su disposición adicional cuarta determina que, en el ejercicio de la autonomía pedagógica, corresponde a los órganos de coordinación didáctica de los centros públicos adoptar los libros de texto y demás materiales que hayan de utilizarse en el desarrollo de las diversas enseñanzas.

De otra parte, cumpliendo con el mandato constitucional contenido en el artículo 27.1 de la Constitución, en el que se proclama que «la enseñanza básica es obligatoria y gratuita» y asigna a los poderes públicos la obligación de garantizarlo, la LOE dispone en su artículo 4.1 que «la enseñanza básica [...] es obligatoria y gratuita para todas las personas», y en su artículo 88.2 impone sobre las administraciones educativas la obligación de dotar a los centros de los recursos necesarios para hacer posible la gratuidad de las enseñanzas de carácter gratuito.

En los últimos ejercicios ha podido constatarse que, en cumplimiento de este principio de gratuidad de las enseñanzas, un número significativo de comunidades

autónomas, habilitadas por los títulos competenciales en materia educativa consagrados en sus estatutos de autonomía, vienen regulando la gratuidad de los libros de texto y del material curricular a través de un sistema de préstamo de alcance universal que sustituye y supera el carácter limitado de las políticas públicas desarrolladas hasta la fecha mediante ayudas económicas directas.

Sin embargo, cuando se trata de libros en formato digital, su financiación solo incluye, en la mayoría de los casos, el coste de las licencias (software), el del acceso a la plataforma educativa, el servicio de mantenimiento y la red necesaria para el acceso a internet, pero no el de los equipos individualizados para el alumno (ordenadores o tabletas), que deben ser adquiridos por las familias al no poder asumir la Administración el coste que conlleva mantener una ratio de un equipo por alumno, lo que ha motivado las quejas de algunas familias, que han expresado su malestar por el alto coste de estos dispositivos y por la insuficiencia de las ayudas para la adquisición de este material.

Ante esta realidad, el Defensor del Pueblo, consciente de la necesaria integración curricular de las tecnologías de información y comunicación (TIC) en los procesos de aprendizaje, debe expresar una vez más su preocupación ante la carga económica que supone para muchas familias la adquisición de estos dispositivos electrónicos y la ausencia de ayudas para compensarla. Asimismo, su rechazo frente a aquellas prácticas de los centros educativos consistentes en exigir un determinado dispositivo electrónico que, por sus singulares prestaciones, tienen un elevado coste y una comercialización restringida, ya que con ello se priva a las familias de la posibilidad de adquirirlos en los establecimientos comerciales de su libre elección, generando en muchos casos un sobrecoste que compromete aún más el derecho a la gratuidad de la enseñanza en la etapa obligatoria.

En relación con esta último aspecto, se ha formulado en este ejercicio una Recomendación a la **Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid**, dirigida a que adopte las medidas necesarias para que los centros educativos sostenidos con fondos públicos que impongan el uso de libros de texto en formato digital faciliten a todos los alumnos la posibilidad de adquirir los dispositivos electrónicos en cualquier establecimiento comercial sin restricciones.

La Administración educativa madrileña no ha dado respuesta, por el momento, a la citada Recomendación (19013366).

### ***Modelos lingüísticos de las comunidades autónomas con lenguas cooficiales***

A lo largo del ejercicio 2019 se han recibido diversas quejas de familias que expresan su disconformidad con el régimen lingüístico establecido en los proyectos educativos

implantados en los centros educativos de las comunidades autónomas con lenguas cooficiales.

Sobre esta cuestión, el Tribunal Constitucional y el Tribunal Supremo han fijado al respecto, hasta este momento, unos criterios generales en garantía del derecho a la enseñanza en las dos lenguas oficiales, que han permitido ordenar el sistema educativo, sentando con ello una doctrina que es de obligada referencia en estos casos.

Así, el Tribunal Constitucional ha reconocido al Estado la competencia para velar por el respeto de los derechos lingüísticos en el sistema educativo y el derecho a recibir enseñanza en la lengua oficial del Estado, si bien ha manifestado que de la Constitución no se deriva el derecho a decidir que el proceso educativo se produzca solo en una de las lenguas cooficiales, elegida por los interesados, así como que corresponde a los poderes públicos, de acuerdo con la distribución competencial, determinar la presencia de las lenguas oficiales en el sistema educativo (SSTC 6/1982 y 31/2010).

También el Tribunal Constitucional atribuyó a las comunidades autónomas la competencia para determinar la proporción razonable de la enseñanza en lengua castellana y en la lengua oficial de la comunidad autónoma. Un criterio de razonabilidad que ha terminado fijando finalmente el Tribunal Supremo con un mínimo del 25 % para la enseñanza en castellano (SSTS 2548/2014, de 23 de abril de 2015, y 2549/2014, de 28 de abril de 2015).

En términos acordes con la citada doctrina jurisprudencial, la disposición adicional trigésimoctava de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), adicionada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), señala de forma expresa que las administraciones educativas autonómicas deberán «garantizar una oferta docente sostenida con fondos públicos en la que el castellano sea utilizado como lengua vehicular en una proporción razonable».

En definitiva, el legislador básico y los tribunales exigen que al finalizar la enseñanza obligatoria se conozcan perfectamente las dos lenguas oficiales, dejando a la Administración educativa autonómica fijar cómo alcanzar este objetivo y la proporcionalidad de las lenguas vehiculares en sus programaciones educativas, que en ningún caso puede ser inferior al 25 % para la enseñanza en lengua castellana.

De otra parte, corresponde a los centros docentes, dentro del principio de autonomía y del marco general de la programación educativa diseñada por la Administración educativa autonómica, definir el tratamiento de las lenguas en su propio proyecto educativo (artículo 121.3 LOE). Si bien esta autonomía pedagógica no le exime del cumplimiento de la ley y de la doctrina de los tribunales sobre el tratamiento de las lenguas de enseñanza, de modo que los proyectos lingüísticos de centro han de

contemplar ambas lenguas vehiculares y de aprendizaje en una proporción razonable que se concretará en sus propuestas curriculares y programaciones didácticas.

En este contexto educativo, esta institución entiende que es primordial informar a las familias sobre la identidad del centro educativo, así como sus objetivos de formación y aprendizaje. Ello exige que los centros hagan públicos sus proyectos lingüísticos con objeto de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa (artículo 121 LOE). También tienen que asegurar su debido respeto, como así lo previene el artículo 84.9 de la LOE: «[L]a matriculación de un alumno en un centro público o privado concertado supondrá respetar su proyecto educativo, sin perjuicio de los derechos reconocidos a los alumnos y a sus familias en las leyes y lo establecido en el apartado 3 de este artículo».

No obstante, en el caso de que, a juicio de los interesados, tal proyecto educativo no garantice una oferta docente «razonable» sostenida con fondos públicos o se promueva de algún modo la segregación lingüística, este posible incumplimiento ha de ser comprobado a través de los cauces constitucionalmente establecidos (artículo 153.c CE), y en este sentido adquiere pleno sentido el control de legalidad que viene ejerciendo la jurisdicción ordinaria (STC 14/2018, de 20 de febrero).

El Defensor del Pueblo debe expresar una vez más que la pacífica convivencia y el entendimiento entre los miembros de la comunidad educativa solo será posible con una educación respetuosa con las diferentes sensibilidades lingüísticas e ideológicas, pues la escuela es ante todo un lugar de aprendizaje y no un medio de instrumentalización ideológica o política (18014483, 19004458, 19011303 y otras).

### ***Neutralidad ideológica en los centros docentes***

Sobre la posible instrumentalización ideológica o política, a lo largo del año 2019, se ha continuado recibiendo quejas que denunciaban supuestos concretos relativos a que diversos centros e instalaciones educativas, en la mayoría de los casos de Cataluña, estaban siendo utilizados con fines de adoctrinamiento o para la realización de actos o instalación de símbolos de ideología política.

Ante la evidencia de que en numerosos edificios públicos de Cataluña se venían exhibiendo con carácter ocasional o permanente símbolos, pancartas y propaganda de naturaleza política y partidista, se formuló en marzo de 2019, a la consejería del **Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña** y a otras autoridades de la comunidad autónoma, el Recordatorio del deber legal de «Respetar la neutralidad ideológica en las fachadas e interior de los edificios públicos, pues la apariencia de imparcialidad es complemento necesario del deber de las administraciones públicas a

que se refieren el artículo 103.1 de la Constitución española y el artículo 30.2 del Estatuto de Cataluña» (18009351).

Parece innecesario insistir en que nuestro sistema educativo ha de configurarse de acuerdo con los valores y principios democráticos de la Constitución, sin que la libertad ideológica, ni su concreción en las libertades de pensamiento y expresión, ni la libertad de cátedra puedan justificar actos de adoctrinamiento en el ámbito educativo.

En este ámbito es el proyecto educativo y la programación general anual, aprobados por el director previa consulta al Consejo Escolar, lo que debe enmarcar la actividad, tanto lectiva y docente como complementaria, que en cada centro se desarrolle. Y los miembros de la comunidad educativa deben respetar el proyecto y la programación, sin utilizar su pertenencia a esa comunidad para finalidades y objetivos ajenos a los propios de las instituciones educativas. Ciertamente es que los centros educativos no son ajenos al entorno en el que se encuentran, pero ello no justifica que se utilicen con mayor o menor intensidad para la promoción de ideas o posiciones políticas y con independencia de la legitimidad que estas puedan tener.

En consecuencia, debe reiterarse lo ya expresado por el Defensor del Pueblo en el mes de septiembre de 2018, que hizo pública una declaración institucional en la que manifestó que los poderes públicos deben respetar el principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista, y que ello es incompatible con la presencia en los edificios públicos —máxime si dicha presencia es permanente— de símbolos propios de una ideología, el respeto a la cual debe cohererarse con el respeto a las demás que concurren en una sociedad libre, abierta, democrática y tolerante.

La responsabilidad inmediata de dar cumplimiento efectivo a ese deber de neutralidad en los centros docentes corresponde a las autoridades educativas autonómicas en razón de las competencias asumidas. Y es a la inspección educativa correspondiente a la que le corresponde, entre otras tareas la de supervisar y controlar, desde el punto de vista pedagógico y organizativo, el funcionamiento de los centros educativos; la de velar por el cumplimiento, en los centros educativos, de las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes que afecten al sistema educativo; y, asimismo, la de asesorar, orientar e informar a los distintos sectores de la comunidad educativa en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones (artículo 151 LOE).

El Defensor del Pueblo, en el ejercicio de la responsabilidad que le confiere el artículo 54 de la Constitución, seguirá promoviendo el respeto por los poderes públicos del principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista instando de dichas autoridades las actuaciones precisas para su plena garantía (18014483, 19019362, 19019501 y otras). A este respecto, puede consultarse el epígrafe del

presente informe relativo a la «Neutralidad ideológica de las administraciones públicas» (3.3).

[...]

## SANIDAD [parte II, capítulo 8 del informe anual]

[...]

### DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD [8.1]

[...]

Por otra parte, la eliminación de las circunstancias excepcionales a las que hacía antes referencia el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del SNS, y antes incluso el artículo 12 de la Ley orgánica de extranjería (mujeres embarazadas, menores de edad y atención de urgencias por padecimiento grave o accidente), hace que se planteen dificultades de interpretación.

La redacción actual de ese artículo 3 ter, apartado 3, párrafo segundo, de la Ley 16/2003, hace referencia concretamente a la posibilidad de reconocer con carácter asistencial las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud a personas aun en situación de estancia temporal en España, en función de lo que puedan informar los servicios sociales. El Defensor del Pueblo considera que esa previsión, acertadamente, persigue dar amparo, con carácter excepcional, a situaciones de gran vulnerabilidad que pueden llegar a plantearse, por ejemplo, con respecto a mujeres embarazadas, **niños y adolescentes** o, en general, personas sin recursos económicos afectados por dolencias graves o necesitadas de una urgente atención, a las que el Sistema Nacional de Salud, a través de sus recursos sanitarios, debe ofrecer cobertura incluso con cargo a fondos públicos, en atención al derecho a la protección de la salud y para la garantía del derecho a la vida y la integridad física y moral. En última instancia, se trata de una previsión legal que daría soporte a las acciones humanitarias desplegadas por las administraciones públicas sanitarias.

El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en respuesta a la petición de información formulada, remitió el documento de recomendaciones, acordado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, para armonizar el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que, encontrándose en España, no tengan residencia legal en territorio español para recibir asistencia sanitaria. Esas recomendaciones, de abril de 2019, fueron publicadas por resolución de 20 de junio de la Dirección General de Cartera

Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia. Este documento de recomendaciones supone un importante paso para garantizar una tramitación homogénea en todo el territorio del Sistema Nacional de Salud, y sus aspectos básicos podrían incorporarse a la norma de desarrollo del Real Decreto-ley 7/2018, pendiente de aprobación.

Pero el hecho de que ese documento de recomendaciones recoja que la situación de estancia temporal de extranjeros se asimila a una situación de regularidad en esta materia, no puede entenderse que es suficiente para dejar sin contenido o por no puesto lo que establece hoy el citado artículo 3 ter, que habrá de ser interpretado. En tanto que ese precepto no sea objeto de aclaración por el legislador, el criterio de esta institución es que la Administración autonómica debe atender a los informes sociales a la hora de aplicar excepciones a la exclusión que se hace de las personas en situación de estancia temporal, de cara a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional pone de manifiesto que el artículo 13.1 de la Constitución concede al legislador una notable libertad para regular los derechos de los extranjeros en España, incluido el derecho a la protección de la salud, pudiendo establecer determinadas condiciones para su ejercicio. Sin embargo, como ha destacado el tribunal, una regulación de este tenor debe tener en cuenta, en primer lugar, el grado de conexión de los concretos derechos afectados con la garantía del respeto de la dignidad humana, que debe determinarse a partir del contenido y naturaleza de cada uno de ellos, para precisar en qué medida es imprescindible el derecho en cuestión para la dignidad de la persona, y siguiendo para ello la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados y acuerdos internacionales a los que remite el artículo 10.2 CE (STC 236/2007, de 7 de noviembre).

El mismo Tribunal Constitucional, en la citada Sentencia 139/2016, de 21 de julio, tuvo ocasión de desarrollar el margen del legislador, al introducir un tratamiento diferente para nacionales y extranjeros, en relación con el derecho a la protección de la salud del artículo 43 CE, al hilo de la impugnación del Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. La sentencia avala la constitucionalidad de aquel real decreto-ley, a partir de los siguientes elementos: a) se modificaba la Ley orgánica de extranjería, cuyo artículo 12 remite ahora el derecho a la asistencia sanitaria de los extranjeros a lo que establezca la legislación sanitaria; b) el artículo 3 de la Ley 16/2003 reconocía el derecho para los residentes legales en España; c) para el supuesto de no cumplir las condiciones de ese precepto, se habilitaba la posibilidad de suscribir un convenio especial (Real Decreto 576/2013, de 26 de julio); d) el artículo 3 ter establecía unos supuestos que daban lugar a cobertura sanitaria, en cualquier caso, a los extranjeros en situación irregular: atención urgente por padecimiento grave o accidente; mujeres embarazadas, y **menores de edad**.



Siguiendo el razonamiento del Tribunal Constitucional en aquella resolución de 2016, mediante la inclusión de esos supuestos extraordinarios de cobertura en la atención a extranjeros en situación irregular, el legislador sí daba respuesta suficiente a la más intensa conexión entre el derecho a la protección de la salud y el derecho a la vida e integridad física, lo que construiría el contenido mínimo del derecho del artículo 43 de la Constitución, que obliga ineludiblemente a todos los poderes públicos: «[L]as urgencias a las que se refiere el nuevo artículo 3 ter de la Ley 16/2003 se entienden prestadas en supuestos de riesgo grave para la salud e incluso la vida, de manera que conectarían con el contenido mínimo que hace reconocible el mandato imperativo que los poderes públicos deben asegurar y prestar (artículo 43 CE) en cualquier circunstancia a cualquier persona con el fin de preservar el derecho fundamental a la vida y la integridad física contenido en el artículo 15 CE (FJ 10)».

De acuerdo con lo anterior, el Defensor del Pueblo dirigió al **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social** la Recomendación de promover, a la mayor brevedad posible, la aprobación por el Gobierno de la norma de desarrollo prevista en el artículo 3 bis de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, con el procedimiento para el reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria. Asimismo, la institución ha recomendado al ministerio que modifique el Real Decreto 576/2013, con el fin de que los ciudadanos extranjeros con residencia autorizada en España puedan acceder en condiciones más asequibles al convenio especial de prestación de la asistencia sanitaria. Y que modifique los artículos 3 a 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, habilitando las excepciones legales imprescindibles para garantizar el derecho a la protección de la salud de toda persona (19003665).

Expresión de lo anterior son las quejas recibidas relativas a la denegación de asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos a algunas mujeres extranjeras que, en concreto, encontrándose embarazadas y requiriendo asistencia inmediata, no podían acreditar en el centro de salud que llevaban en el país más de 90 días, período que define la estancia temporal de extranjeros. Algunas de ellas, según informaba la entidad social compareciente que les presta ayuda, eran víctimas de explotación sexual o de trata de seres humanos. Esta situación fue planteada a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** que, en su respuesta, se remitía a la legislación estatal en la materia, reafirmando el criterio de que todos los extranjeros en situación de estancia temporal (estancia inferior a 90 días en España) no estaban amparados por el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, al ser su situación administrativa regular, tal y como se recoge en el documento de recomendaciones acordadas en el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud al que se ha hecho mención.

Desde la institución se ha recomendado igualmente a la Comunidad de Madrid, con base en los argumentos aquí expuestos, que el servicio sanitario tenga en cuenta las circunstancias de vulnerabilidad social que pueden afectar a las personas que solicitan la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, aun cuando no puedan acreditar que se encuentran residiendo irregularmente en España, como ocurría en las quejas planteadas. También se ha recomendado que se instruya debidamente a los servicios administrativos en los centros sanitarios para que presten toda la información necesaria a las personas españolas o extranjeras que acuden a ellos, para que puedan tramitar correctamente el reconocimiento de su derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, según la normativa vigente (19008121, 19008824).

En otra queja, relativa a la asistencia sanitaria integral que precisaba el hijo de un estudiante extranjero, también se ha recomendado a la **Consellería de Sanidad de la Xunta de Galicia** que, según los casos, puedan apreciarse unas circunstancias de gran vulnerabilidad social a la hora de reconocer el derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, como prevé el artículo 3 ter de la Ley de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud. En su respuesta, dicha Administración autonómica ha informado que, además de las recomendaciones del Consejo Interterritorial del SNS, está trabajando en una norma de desarrollo propia para detallar el alcance de la cobertura sanitaria a las personas extranjeras en situación irregular, y recuerda que la asistencia sanitaria siempre se presta a las personas que acuden a los centros sanitarios, sin perjuicio de la determinación posterior sobre el responsable del pago de los servicios (19011161).

[...]

## ORDENACIÓN DE PRESTACIONES [8.3]

### ***Atención a la salud bucodental***

Como es sabido, se viene planteando desde hace muchos años la necesidad de ampliar en la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud las prestaciones de atención a la salud bucodental. Algunas comunidades autónomas están desarrollando programas, especialmente dirigidos a la **población infantil**.

Se han tramitado en 2019 dos quejas referidas a pacientes que, aun padeciendo una malformación congénita con anodoncia, supuesto contemplado en el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, por el que se establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud, y contando con las adecuadas recomendaciones de los profesionales que les atienden, habían encontrado dificultades para la realización de los implantes dentales que precisaban. En el caso planteado ante la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid**, el paciente solicitaba que

también fuera financiado el coste de las prótesis que se debían colocar tras la realización de los implantes. Esta opción era rechazada en aplicación de lo establecido en la cartera de servicios comunes, sin perjuicio de que la consejería recordaba que se podía plantear posteriormente una solicitud de reintegro de gastos. En otra queja, tramitada ante la **Conselleria de Sanidad Universal y Salud Pública de la Generalitat Valenciana**, la paciente, que padecía otra malformación congénita, había tenido que esperar varios meses, hasta que la Administración le informó de que ya se había autorizado la intervención (19003171 y 19007570).

### ***Implantes cocleares***

Con relación a las quejas iniciadas en el año 2018 sobre la financiación en **Cataluña** del segundo implante coclear **en niños**, a los que se había practicado un implante bilateral por razones clínicas, la institución ha recibido la información solicitada. En ella se da cuenta de que, en el ámbito del Servicio Catalán de Salud, la decisión clínica sobre si es necesario uno o dos implantes se valora en cada caso por el equipo médico. Hasta el mes de febrero de 2019 se hacía cargo únicamente de las intervenciones monolaterales, excepto cuando concurría alguna de las dos circunstancias clínicas especiales que recoge la Orden SSI/1356/2015, de 2 de julio.

A partir del mes de marzo de 2019, y de acuerdo con la nueva evidencia disponible, el servicio de salud financia también los implantes cocleares bilaterales en casos de hipoacusia severa o profunda infantil. La mayoría de las hipoacusias infantiles están presentes en el primer año de vida y, de estas, entre el 35 y el 50 % son congénitas. La respuesta de la Administración autonómica señala que en Cataluña cada año nacen alrededor de 60 niños y niñas con hipoacusia severa o profunda y muchos se podrán beneficiar de este tipo de implantes cocleares. En los casos en los que, anteriormente, el segundo implante fue financiado de forma privada por los padres de los pacientes, se reconocen efectos retroactivos desde el 9 de julio de 2015, para lo que los interesados deben acudir al procedimiento de reintegro o reclamación correspondiente (18005290 y relacionadas).

### ***Uso de bloqueadores hormonales***

Respecto a la formación de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en **menores transexuales**, cuestión mencionada en el informe anual correspondiente a 2018, concluyeron las actuaciones con la **Subsecretaría de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**. Los miembros de la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación respaldaron que no hay problema en el acceso a los bloqueadores hormonales, aplicando el criterio clínico, y consideraron que no es necesario promover

un consenso científico sobre la edad mínima para acceder a ellos. De la información facilitada, esta institución deduce que actualmente la indicación de aplicar tratamientos hormonales no se encuentra limitada por la edad del paciente, y que la situación del menor debe ser, en todo caso, analizada de manera individual a tal efecto (15005618 y 15007900).

[...]

## ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA [8.4]

### **Sanidad rural**

[...]

Las consecuencias de esta falta de **pediatras** en zonas de escasa población y de la consiguiente presión asistencial, a la que se hace referencia en las quejas presentadas por los profesionales, tratan de paliarse con la supresión temporal de la atención en alguno de los consultorios locales de la misma zona entre aquellos a los que los facultativos se desplazan diariamente para cumplir los turnos establecidos, por lo que en estos casos son los pacientes los que tienen que trasladarse a localidades más alejadas de su lugar de residencia para ser atendidos. En ocasiones, en lugar de cancelar la atención en uno de los ambulatorios de una misma zona afectados por este problema, la Administración adopta la medida de mantener el servicio en todos, pero con un funcionamiento intermitente (18002644, 18002986 y 18012012).

Esta falta de dotación habitual, que a veces tiene su origen en el hecho de que no estén cubiertas todas las plazas de la plantilla, hace que, en las localidades que incrementan mucho su población en períodos vacacionales, se agudice la saturación de los servicios y se desborde la capacidad asistencial de los especialistas en **pediatría**, especialmente durante el período estival (18011906, 19015999 y 18013912, entre otras).

En este contexto, la alternativa que la Administración sanitaria ofrece con frecuencia es dispensar inicialmente atención en consulta a la población infantil por parte de los facultativos de medicina familiar y comunitaria, o proponer el desplazamiento del paciente a las urgencias hospitalarias, limitándose la atención de los pediatras a revisiones programadas de los centros de salud de algunas zonas rurales (18010725, 18004220 y 18019885).

[...]

## RESPUESTAS A LAS RECOMENDACIONES DEL ESTUDIO CONJUNTO DE LOS DEFENSORES DEL PUEBLO SOBRE URGENCIAS HOSPITALARIAS [8.7]

[...]

Esta institución está pendiente de obtener la información solicitada a la **Consejería de Salud del Gobierno de las Illes Balears** en la que se señalen las actuaciones relativas a la coordinación entre los niveles asistenciales en la atención dispensada en la urgencia extrahospitalaria, y se concrete si las auditorías en las que se valoran los SUH recogen aspectos relativos a la salvaguarda de la autonomía de la voluntad y de la intimidad de los pacientes o a las necesidades de los grupos especiales como **menores de edad** o personas con discapacidad, y si se realizan procesos de acreditación de calidad de los servicios de urgencias de todos los hospitales. También ha solicitado información específica sobre la implantación del sistema de notificación de efectos adversos en los SUH, y acerca de los efectos de las medidas de coordinación para atender a los pacientes crónicos pluripatológicos en el nivel asistencial adecuado, evitando su ingreso repetido en urgencias (15000971).

## ESTUDIO SOBRE LA ATENCIÓN AL DAÑO CEREBRAL ADQUIRIDO INFANTIL [8.8]

La institución ha presentado en el año 2019 el estudio sobre *La atención específica al daño cerebral adquirido infantil*, con las correspondientes conclusiones y Recomendaciones dirigidas a las administraciones con competencia en la materia.

El Defensor del Pueblo fijó por primera vez su atención, de una manera específica, en el daño cerebral sobrevenido o adquirido (DCA) en el año 2005, encargando la elaboración de un informe monográfico sobre la realidad epidemiológica y sociosanitaria de este fenómeno. Dicho encargo se realizó a la Federación Española de Daño Cerebral (FEDACE) y, una vez obtenidas sus conclusiones, se formularon distintas Recomendaciones dirigidas a todas las administraciones públicas competentes en la materia. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) colaboró en una parte de la elaboración del mismo.

En la introducción de aquel informe monográfico esta institución apuntaba lo siguiente: «[M]ientras el sistema hospitalario avanza en su capacidad de salvar vidas, en el sentido biomédico, los aspectos de rehabilitación e integración social quedan paradójicamente desatendidos, de forma que, en gran parte de los casos, la persona con complejas secuelas psicológicas, físicas y sensoriales es transferida del hospital a casa, quedando al cuidado unilateral de su familia, con frecuencia en situaciones límite. El trauma no se circunscribe a la persona directamente afectada, sino que trastoca en distinto grado la estructura familiar, con deterioros en la salud, en especial de los cuidadores informales, en situaciones que pueden resultar insostenibles por la

complejidad de las secuelas que el daño cerebral en ocasiones comporta. El sustentador del hogar deviene destinatario de los cuidados familiares; el hijo o la hija que proyectaban una vida independiente o ya habían abandonado la familia de origen, habrán de encontrar en sus padres cuidados y una atención sumamente dedicada. La dislocación familiar puede significar rupturas de lazos, e incapacidad de unos padres ya envejecidos para afrontar la nueva situación, entre otras problemáticas».

Si las anteriores consideraciones no estaban pensadas expresamente para los problemas que afectan a los niños y adolescentes con daño cerebral adquirido, sino a los afectados de todas las edades, es fácil imaginar que su sentido, por lo que se refiere al trauma y hasta a la dislocación familiar, se amplifica notablemente en estos casos. La aparición súbita de una lesión cerebral, que puede dejar importantes secuelas neurológicas de diversa entidad (motoras, intelectuales o psíquicas), siempre supone un cambio traumático y radical en la vida del afectado y de sus allegados y familiares. Pero ese acontecimiento resulta especialmente complejo y doloroso cuando afecta a un menor de edad, a veces un recién nacido, en la medida en que parece que con ese daño queda truncada una trayectoria vital que aún está dando sus primeros pasos.

Las administraciones sanitarias, y las encargadas de la atención a la discapacidad, así como las competentes en materia educativa, han de destinar todos los recursos disponibles a procurar la asistencia y las prestaciones a las que tienen derecho los menores de edad, incluso con prioridad, si se diera el caso, respecto de los servicios de atención a la población adulta.

Sorprendentemente, la puesta en marcha o el desarrollo de recursos sanitarios y sociales pensados para atender a las personas afectadas por el daño cerebral adquirido en España no han tenido en cuenta, especialmente, a los niños y adolescentes como posibles afectados. Más aún, la experiencia recogida por el Defensor del Pueblo indica que, por razones de planificación y, probablemente, ante el menor número de casos, algunos recursos sanitarios especializados existentes para la atención al daño cerebral no atienden a los menores de 16 años.

Según todos los expertos, existe un momento clave en la asistencia que se presta a quienes padecen de forma sobrevenida una lesión cerebral, superado, claro está, el primer instante, cuando el fin es salvar la vida. Se trata del momento en que, habiendo superado esa crisis inicial, se observan ya efectos y secuelas neurológicas que limitan y van a limitar la autonomía y las capacidades funcionales del afectado. El inicio temprano de la atención rehabilitadora, que incluso puede correr en paralelo a la atención que recibe el paciente en las unidades hospitalarias de cuidados intensivos, es señalado como el aspecto central de lo que ha de resultar una asistencia de calidad desde el punto de vista sanitario. Cuanto antes se encaren los efectos del evento traumático producido, más posibilidades hay de lograr un mayor grado de recuperación. El acceso

efectivo de los niños con daño cerebral adquirido a los mejores recursos sanitarios especializados es, por lo tanto, una cuestión principal que aborda el presente estudio.

No hay que olvidar que, en el Sistema Nacional de Salud, la cartera de servicios comunes incluye las prestaciones dirigidas a la rehabilitación del déficit funcional recuperable, planteadas como una asistencia integral en la que han de participar profesionales de diferentes especialidades. En la medida en que los servicios públicos de salud fallen a la hora de ofrecer una atención de rehabilitación adecuada a los pacientes que lo precisan, incumplen ese deber legal establecido.

La continuidad asistencial y la definición y planificación de los cuidados que va a precisar, en el medio y largo plazo, el niño con daño cerebral son las otras cuestiones abordadas en ese estudio.

Una vez que se han alcanzado los objetivos planteados en el proceso de rehabilitación intensiva para la recuperación de las capacidades afectadas, los niños afectados por el daño cerebral adquirido han de retomar, con la máxima normalidad posible, su vida anterior al incidente, incluida su escolarización. A partir de ese momento, la coordinación entre las distintas administraciones resulta trascendental para lograr, al menos, tres objetivos: que el niño pueda seguir recibiendo la atención sanitaria que precisa y va a seguir necesitando a lo largo del tiempo, y con la menor afectación posible a su vida familiar, escolar y de ocio, previniendo también la aparición de trastornos o enfermedades asociadas; en segundo lugar, que en el centro educativo al que acude los profesionales se cuente con la información necesaria para adaptar el proceso formativo a las necesidades impuestas por su lesión neurológica permanente, y que se disponga de los recursos humanos apropiados para permitir una escolarización verdaderamente inclusiva; en tercer lugar, que se tiene acceso efectivo a las prestaciones o ayudas sociales a las que tiene derecho, tanto él como sus familiares, en consonancia con el grado de discapacidad y de reducción de la autonomía personal que se ha podido producir.

Como suele recordarse frecuentemente, y el Defensor del Pueblo puede constatar en múltiples ocasiones a través de las actuaciones que desarrolla con las administraciones públicas, no se ha conseguido todavía desarrollar en España un espacio sociosanitario bien estructurado que, entre otras cosas, evite las disfunciones en la atención a los casos más complejos de personas que necesitan una atención integral de sus problemas de salud y sociales. La deficiente articulación de mecanismos prácticos y eficaces de gestión coordinada entre las respectivas administraciones provoca que queden desatendidos aspectos fundamentales de la problemática compleja que afecta a una misma persona.

En muchas ocasiones, la estanqueidad de los distintos servicios públicos (sanitarios, educativos, de asistencia social, de atención a la dependencia, o de apoyo a la discapacidad) es fruto de acciones normativas y decisiones adoptadas separadamente y de forma poco sistemática, lo que da lugar a resultados muy habitualmente paradójicos y no especialmente beneficiosos para las personas a cuyas necesidades se pretende dar respuesta. A esa falta de sistematicidad en la toma de decisiones de las diferentes administraciones involucradas, dentro de un mismo ámbito territorial, se suman las diferencias que van surgiendo entre las distintas comunidades autónomas, que conduce, en no pocas ocasiones, a una difícilmente comprensible disparidad en la calidad de la atención sociosanitaria que reciben los ciudadanos según residan en uno u otro lugar.

El estudio presentado centra su atención en esa variedad de problemas que afectan a los niños y adolescentes que, en algún momento, son golpeados por el daño cerebral adquirido, pero no es ajeno a que muchos de los problemas que estos niños y sus familias encuentran a partir de ese momento fatídico, y a lo largo del tiempo, están estrechamente relacionados con las deficiencias generales en la ordenación de unos recursos sociosanitarios adecuados.

El documento, en definitiva, ha querido dar cuenta del resultado de la actuación general llevada a cabo con todas las administraciones sanitarias y educativas para conocer mejor el alcance de los problemas ligados al daño cerebral infantil. Pero no se ha querido dejar pasar la oportunidad de contar con las experiencias y el conocimiento de los profesionales y afectados, por lo que también refleja el encuentro mantenido con algunos profesionales y expertos y las organizaciones sociales representativas de los afectados por el DCA.

El Defensor del Pueblo ya está recibiendo las respuestas de la Administración General del Estado y de las consejerías autonómicas a las que se han dirigido las conclusiones y Recomendaciones del estudio. Se mantendrá con ellas la interlocución precisa para conocer el grado de desarrollo efectivo de las medidas que puedan ponerse en marcha (19017839 y relacionadas).

Las Recomendaciones del estudio se dirigieron al entonces **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, y a todas las **consejerías autonómicas con competencia en materia sanitaria, de política social y educativa**. Entre las principales Recomendaciones, se ha planteado a las administraciones sanitarias y de política social, en primer lugar, que se revisen los avances operados desde el año 2006 con relación a las anteriores Recomendaciones de esta misma institución sobre el daño cerebral sobrevenido. En segundo lugar, que se promueva, de forma efectiva, la aprobación de una estrategia de ámbito nacional para la atención al daño cerebral adquirido, desde un enfoque sociosanitario, con una sección dedicada específicamente a las necesidades de los niños y adolescentes. A estos efectos, es necesario consensuar las decisiones



correspondientes en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del sistema para la dependencia.

Además, se ha recomendado que todas las comunidades autónomas cuenten con un plan para la atención integral al DCA, que incluyan expresamente la atención pediátrica, con los protocolos y procedimiento asistenciales correspondientes, a los que se hace mención en las conclusiones del estudio. Y sin perjuicio de la puesta en marcha de unos medios apropiados para la atención multidisciplinar especializada que requieren los pacientes, con criterios de eficiencia y sostenibilidad, las administraciones sanitarias han de estar en condiciones de compensar materialmente a aquellas personas que, ante la urgencia asociada a los casos, se enfrentan a la necesidad de acudir a medios ajenos al Sistema Nacional de Salud, aun contando con la debida prescripción clínica de los tratamientos. Con relación a las administraciones educativas, se ha recomendado, más concretamente, que se promuevan instrumentos y espacios definidos de coordinación con el sistema sanitario para extender el conocimiento del DCA y que los alumnos con necesidades asociadas a esta patología puedan continuar de la mejor forma posible su proceso de formación.

[...]

## SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [parte II, capítulo 9 del informe anual]

### **Consideraciones generales**

[...]

Dado que el empleo de las mujeres sigue condicionado por el cuidado de los hijos, debe también subrayarse la equiparación de la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, y la creación de una nueva prestación para el ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, establecidas por el Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Se avanza en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores.

[...]

## SEGURIDAD SOCIAL [9.1]

[...]

### Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos [9.1.6]

El reparto más equitativo del cuidado de los hijos entre hombres y mujeres, si bien ha progresado en los últimos años, queda lejos de ser igualitario. La media de horas dedicadas a las tareas de cuidado es notablemente superior en el caso de las mujeres respecto a los hombres, prácticamente el doble. Aunque la participación de estos se esté incrementando, lo hace despacio y sigue sin ser significativa.

De ahí que la presencia de las mujeres en el mercado laboral se vea muy condicionada por su situación familiar. Las mujeres con frecuencia adaptan su presencia en el mercado laboral a su papel en la familia, lo que suele implicar consecuencias negativas en su carrera y su remuneración.

En este contexto, esta institución considera acertada la equiparación de la duración de los permisos por nacimiento de hijo o hija de ambos progenitores, y la creación de una nueva prestación para ejercicio corresponsable del cuidado del lactante, aprobadas por el Real Decreto-ley 6/2019, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación. Se avanza en la consecución de la igualdad real y efectiva entre hombres y

mujeres, en la promoción de la conciliación de la vida personal y familiar, y en el principio de corresponsabilidad entre ambos progenitores.

La norma amplía el permiso del progenitor distinto de la madre biológica a 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para el cumplimiento de los deberes de cuidado de los hijos. La equiparación será progresiva, 8 semanas en 2019, 12 en 2020 y a partir de 1 de enero de 2021, cada progenitor disfrutará de igual período de suspensión del contrato de trabajo, 16 semanas.

Resulta también acertada la previsión de que el aumento de gasto que supone la redefinición de las prestaciones y la ampliación de la acción protectora podrá atenderse cuando fuera necesario con fondos procedentes del Estado para mantener la sostenibilidad del Sistema de la Seguridad Social.

Menos positivo es, sin embargo, en lo que afecta a las familias monoparentales, ya que la nueva regulación es desigual para estas en algunos supuestos que se exponen a continuación.

#### ***Tiempo de la suspensión del contrato y la prestación en familias monoparentales***

El citado real decreto-ley modifica el artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET), ampliando la suspensión del contrato de trabajo al progenitor distinto de la madre biológica durante 16 semanas, de las cuales serán obligatorias las seis semanas ininterrumpidas inmediatamente posteriores al parto, que habrán de disfrutarse a jornada completa, para el cumplimiento de los deberes de cuidado previstos en el artículo 68 del Código Civil.

El nuevo marco jurídico, cuyo fin primordial es la conciliación de la vida personal, familiar y laboral, así como la igualdad de trato entre mujeres y hombres, supone que estos se configuran como derechos individuales de las personas trabajadoras.

Una vez transcurridas las primeras seis semanas inmediatamente posteriores al parto, cada uno de los progenitores podrá distribuir la suspensión en períodos semanales a disfrutar de forma acumulada o interrumpida y ejercitarla desde la finalización de la suspensión obligatoria posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses.

Al posibilitarse la acumulación e interrupción de dichos períodos, en las familias en las que ambos progenitores trabajen, entre los dos podrán disponer de 10 semanas más de período de descanso suspensivo para el cuidado y atención del hijo (en total 26 semanas), mientras que las familias monoparentales, con tan solo un progenitor, el descanso no será superior a las 16 semanas.

Iniciadas actuaciones ante la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** sobre la cuestión, esta considera que a todos los progenitores, en su condición de trabajadores, se les impone la misma obligación durante el período de descanso obligatorio y se les otorga el mismo derecho durante el período de descanso voluntario, con independencia de que la familia sea o no monoparental. En tanto no es posible que un progenitor acumule en su período de descanso semanas que corresponden al período de descanso del otro progenitor, a criterio de la secretaría de Estado, la nueva norma no confiere más derechos para las personas trabajadoras por el hecho de que constituyan una familia monoparental.

La posición de la secretaría de Estado no puede objetarse respecto a los derechos individuales de cada progenitor, pero sí respecto al conjunto de la familia, ya que omite valorar que, con la nueva regulación, el tiempo de cuidado de un menor así como de la protección de la maternidad/paternidad y en consecuencia de la conciliación, que al fin y al cabo constituyen el objeto y finalidad de la prestación, será en la familia monoparental diez semanas menor. El Defensor del Pueblo no ha cuestionado la individualización de derechos, en aras de lograr una mayor igualdad, medida que comparte, sino la singular y concreta situación de las familias monoparentales, en las que en práctica el hijo estará 10 semanas menos al cuidado de su progenitor trabajador, lo que al menos meritara el estudio de una posible ampliación de período del permiso en estos supuestos. Al no haberse dado contestación al asunto planteado, el Defensor del Pueblo ha continuado sus actuaciones al respecto (19013956, 19017882 y relacionadas).

### ***Parto múltiple en familias monoparentales***

La nueva redacción del artículo 48 del Estatuto de los Trabajadores (ET), en caso de partos múltiples supone una ampliación del tiempo de la suspensión del contrato en dos semanas, correspondiendo una semana a cada uno de los progenitores.

El **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** ha aplicado literalmente tal precepto, de manera que a las familias monoparentales, en caso de parto múltiple, se les ha reconocido solo una semana de ampliación. Al entender el Defensor del Pueblo que no ha sido el propósito del Legislador privar, en estos supuestos, a los hijos o menores de una semana de cuidados a la que hubieran tenido derecho de existir dos progenitores o de no haber mediado la reforma normativa, se solicitó información al INSS. A la vez, se solicitó a la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** conocer si se habían remitido instrucciones hasta que se modificara el citado precepto legal. Ambos organismos indicaron que, al no haber una referencia expresa al supuesto de familias

monoparentales, en aras a su regulación se hacía necesario proceder a una interpretación del precepto.

Dicha labor interpretativa, avalada por la Dirección General de Trabajo y por la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, se ha producido mediante el Criterio de gestión 16/2019, de fecha 31 de julio de 2019, el cual ha sido trasladado a todas las direcciones provinciales, y que establece en síntesis que cuando la situación protegida da lugar a la suspensión de un único contrato de trabajo, se reconocerán dos semanas de prestación, sin que sea de aplicación el inciso que introduce el reparto entre los dos progenitores.

En los casos concretos de las interesadas a las que inicialmente se reconoció el subsidio por nacimiento y cuidado de menor durante un período de 17 semanas, se ha concedido 18 semanas en aplicación del citado criterio de gestión. Respecto a una eventual modificación del artículo 48.6 del Estatuto de los Trabajadores, al tratarse de una norma jurídica de ámbito laboral, se seguirán las actuaciones con la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social (19012264 y 19015551).

#### [Prestaciones para el cuidado del lactante \[9.1.7\]](#)

El Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación, ha incorporado una nueva prestación para el cuidado del lactante, en los casos en que trabajen ambos progenitores. La reducción de jornada durante una hora de ausencia del trabajo para su cuidado hasta que cumpla nueve meses puede extenderse hasta que cumpla doce meses, en los casos en que trabajen ambos progenitores y con la correspondiente reducción proporcional del salario a partir del cumplimiento de los nueve meses.

Asimismo, esta institución, en el marco de las actuaciones realizadas sobre el citado real decreto-ley, solicitó información de la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** sobre la causa por la que no se había previsto en el caso de las familias monoparentales.

La Secretaría de Estado de la Seguridad Social ha comunicado que la nueva prestación nace para proteger la reducción de jornada y, con ello, la reducción proporcional de salario desde que el menor cumpla nueve meses hasta los doce meses y es un instrumento dirigido a incentivar el ejercicio corresponsable en el cuidado del lactante, por lo que requiere que existan dos progenitores que repartan de manera igualitaria el cuidado del menor, evitando que recaiga en uno solo. La Secretaría de Estado de la Seguridad Social, además, señala que la ampliación de la reducción de la jornada de trabajo hasta los 12 meses de edad es un instrumento dirigido a incentivar el

ejercicio corresponsable en el cuidado del lactante, que ha de entenderse como responsabilidad compartida, lo que requiere que existan dos progenitores que repartan de forma igualitaria el cuidado del menor, evitando que recaiga en uno solo.

A juicio del Defensor del Pueblo, estos argumentos no justifican el motivo por el que no se ha contemplado tal prestación para las familias monoparentales. En atención a que la modificación de la regulación afecta a normas jurídicas situadas en el ámbito laboral se continuará las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social y la Secretaría de Estado de la Seguridad Social y Pensiones, en lo que respecta a las prestaciones (19013956).

[...]

#### Prestaciones a supervivientes [9.1.9]

[...]

#### ***Pensiones de orfandad***

La Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, ha creado la prestación de orfandad para las hijas e hijos de mujeres fallecidas como consecuencia de violencia contra la mujer, que estén en circunstancias equiparables a una orfandad absoluta, y no reúnan los requisitos necesarios para causar una pensión de orfandad.

Distintas asociaciones de padres de familia separados y ciudadanos particulares, expusieron que a su juicio esta nueva regulación incurre en trato discriminatorio, ya que al referirse solo a violencia de género, no contemplaba prestaciones o ayudas a favor de los huérfanos en esta misma situación, cuando es el padre el que fallece a manos de la madre del menor.

La **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha comunicado al respecto, que la disposición adicional segunda de la citada Ley 3/2019, dispone que el Gobierno, en el plazo de tres meses, estudiará abordar otros supuestos de orfandad absoluta que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos. Señala que si el causante de la orfandad es un hombre fallecido a manos de la madre y está afiliado y en alta o alta asimilada, o de no estarlo, acredita quince años cotizados, o es titular de una pensión contributiva de jubilación o incapacidad permanente, sus hijos tendrán derecho a la pensión de orfandad absoluta, siempre que reúnan el resto de requisitos establecidos.

Añade que la tasa de ocupación del hombre es superior a la de la mujer, por lo que en la mayoría de los casos en que el padre fallezca a manos de la madre, el hijo será beneficiario de la pensión de orfandad absoluta, puesto que con mayor probabilidad

el causante reunirá los mencionados requisitos. No obstante, respecto a los casos en que el padre fallecido no generase la pensión de orfandad, indica que la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social está recabando información de distintos organismos con el fin de conocer el número de afectados y proceder a cuantificar la repercusión económica de estos supuestos. Esta institución realizará el oportuno seguimiento sobre este asunto (18006669 y relacionadas).

#### [Prestaciones y subsidios por desempleo \[9.1.10\]](#)

[...]

##### ***Renta activa de inserción (RAI)***

El artículo 2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de 24 de noviembre, por el que se regula el programa de renta activa de inserción para desempleados con especiales necesidades económicas y dificultad para encontrar empleo, dispone que podrán ser beneficiarios del programa los trabajadores desempleados menores de 65 años que, a la fecha de solicitud de incorporación estén inscritos como demandantes de empleo y tengan acreditada por la Administración competente la condición de víctima de violencia de género o doméstica, salvo cuando convivan con el agresor, y siempre que carezcan de rentas, de cualquier naturaleza, superiores en cómputo mensual al 75 por ciento del salario mínimo interprofesional, excluida la parte proporcional de dos pagas extraordinarias, y no tengan derecho a las prestaciones o subsidios por desempleo o a la renta agraria.

Sin embargo, el **Servicio Público Estatal de Empleo (SEPE)** denegó la renta activa de inserción a una solicitante que había sufrido agresiones y lesiones de parte de la pareja de su madre, víctima de violencia de género, durante la convivencia en el mismo domicilio. La interesada había aportado sentencia judicial en la que se declaraban los hechos probados y constitutivos de un delito de violencia doméstica y de género y un certificado de víctima de violencia de género, así como un certificado expedido por el ayuntamiento.

El problema radica en la interpretación que efectúa el SEPE a la hora de determinar los conceptos de víctima de violencia de género y de violencia doméstica para acceder a la RAI. Alegó que el concepto de violencia de género viene dado por el artículo 1 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, sin tener en cuenta que el referido artículo 1 ha sido modificado por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del **sistema de protección a la infancia y a la adolescencia**, recogiendo no solo un concepto estricto y directo de violencia de género, el del artículo 1.1 (considera víctima de la violencia de género a la mujer que sufre todo acto de violencia física y psicológica,

incluidas las agresiones a la libertad sexual, las amenazas, las coacciones o la privación arbitraria de libertad y que es ejercida sobre esta por parte de quien sea o haya sido su cónyuge o de quien esté o haya estado ligado a ella por relaciones similares de afectividad, aun sin convivencia), sino adicionalmente un concepto ampliado e indirecto de violencia de género, el del artículo 1.2 (incluye a los hijos menores de edad de las mujeres víctimas de violencia de género, y a los menores sujetos a su tutela, guarda y custodia).

La tutela frente a la violencia de género padecida por **los hijos (y menores tutelados, acogidos, etc.)** de las mujeres víctimas directas de violencia de género constituye, asimismo, una clara línea de tendencia política y jurídica, muy presente en el Pacto de Estado contra la violencia de género de 2017, así como en algunas medidas legislativas adoptadas a su amparo como determinados preceptos del Real Decreto-ley 9/2018, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género (disposición final 2ª, que modifica el artículo 156 CC), y la Ley 3/2019, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de la violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer.

Dado que el artículo 3.1 del Código Civil establece entre los cánones hermenéuticos el de la realidad social en que las normas jurídicas deban ser interpretadas, la tendencia política y jurídica mencionada en el párrafo anterior debería conducir a una interpretación del artículo 2.2.c), párrafo primero, del Real Decreto 1369/2006 no restrictiva.

Además, en el caso concreto de la interesada, contaba con la acreditación administrativa a la que remite el artículo 2.2.c), ya que aportó sentencia penal firme de condena del agresor por violencia de género, en la que se le imponía, entre otras, pena de alejamiento, y aportaba un informe del ayuntamiento que acreditaba su condición de víctima de violencia de género.

Por lo que respecta al acceso a la RAI por la vía de la violencia doméstica, el SEPE señaló que, de acuerdo con lo recogido en el artículo 2.2.c), la violencia doméstica contemplada en el artículo 173 del Código Penal queda limitada a la ejercida sobre el cónyuge o persona ligada por análoga relación de afectividad o sobre los hijos o los padres. Ese servicio público considera que «siendo la norma tan clara, sin que dé lugar a posibles interpretaciones, y estando sometida la actuación del SEPE a la Ley y al Derecho, dicho precepto se está aplicando en sus propios términos».

Esta institución no puede compartir el criterio del SEPE, pues la norma reglamentaria en cuestión es clara, pero en sentido contrario al mantenido por ese servicio público, ya que a la hora de determinar los menores sobre los que se proyecta la violencia doméstica no distingue entre los hijos del agresor y los hijos (no comunes) de



su cónyuge o pareja de hecho. Aunque los conceptos de violencia doméstica a efectos penales (artículo 173.2 del Código Penal) y a efectos de acceso a la RAI sean distintos, no debería olvidarse que la norma legal incluye a los hijos del agresor y también a los de su cónyuge o pareja de hecho.

En el caso planteado por la interesada, finalmente se ha reconocido su derecho a acceder al programa en vía judicial, concluyendo que tenía reconocida la condición de víctima de violencia de género. Sin perjuicio de lo anterior, con el fin de clarificar los conceptos de víctima de violencia de género y de violencia doméstica a los efectos del acceso al Programa de Renta activa de inserción, el Defensor del Pueblo ha formulado dos recomendaciones al SEPE para que interprete el artículo 2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de tal forma que se incluya a los hijos menores, y a los sujetos a tutela, guarda y custodia, como víctimas de violencia de género; y para que se considere violencia doméstica a la ejercida tanto sobre los hijos del agresor como sobre los de su cónyuge o pareja de hecho (19000048).

[...]

## POLÍTICA SOCIAL [parte II, capítulo 10 del informe anual]

### **Consideraciones generales**

Este capítulo aborda las prestaciones y servicios, fuera del Sistema de Seguridad Social y generalmente enmarcados dentro de la acción social de las comunidades autónomas, a través de los que se protegen situaciones de vulnerabilidad y necesidad, como el desamparo durante la **minoría de edad**, la discapacidad, la vejez, la dependencia y la carencia de recursos para subsistir. Son asuntos que generan unas 1.000 quejas anualmente.

Al igual que en el capítulo relativo al Sistema de Seguridad Social, estos temas se refieren a los mecanismos de solidaridad con los que el Estado Social protege a sus ciudadanos frente a las situaciones de desventaja y desigualdad. Las comunidades autónomas, en sus respectivos estatutos de autonomía, han asumido la asistencia social, de conformidad con el artículo 148.1.20ª de la Constitución, por lo que a menudo esta presenta características heterogéneas. La acción social se sustenta en las diferentes leyes autonómicas de servicios sociales, que establecen los principios y derechos rectores, su estructura funcional y organizativa y las prestaciones básicas, sin que haya una ley básica como sucede en sanidad o educación. El análisis de conjunto resulta, por tanto, complejo, al estar la acción social desarrollada de 17 formas diferentes, aunque con similitudes. El **sistema de protección de menores**, en tanto afecta a la legislación procesal y civil, la atención a las personas en situación de dependencia y los derechos de las personas con discapacidad sí cuentan con una ley estatal común.

Se tratan en este capítulo las cuestiones relevantes suscitadas en 2019 con relación al **sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo**, al título de familia numerosa, a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, a la atención a las personas mayores y a aquellas en situación de dependencia, y a la protección a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Este año se ha querido dar una especial relevancia, y así se refleja en la extensión de los correspondientes apartados, de un lado, a la incentivación del acogimiento familiar de menores frente al residencial, y de otro, a las prestaciones de rentas mínimas destinadas a la protección de las personas en situación de pobreza o exclusión social. El Defensor del Pueblo considera preciso adoptar medidas que impulsen el acogimiento familiar y, por otra parte, estima preciso un sistema estatal integrado de rentas mínimas.

[...]

## SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [10.1]

### Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo [10.1.1]

El sistema de protección de menores se apoya en unas potestades muy contundentes atribuidas a los servicios sociales municipales y a las entidades públicas de protección (dependientes de la Administración autonómica). Cuando los padres o tutores no cumplen adecuadamente con las obligaciones derivadas de la patria potestad, está previsto legalmente que las administraciones desplieguen una serie de mecanismos de seguimiento, supervisión e intervención.

Las administraciones públicas competentes en protección de menores desarrollan, pues, actuaciones de gran importancia y trascendencia para la vida y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo hasta su mayoría de edad.

En la fase inicial de la intervención, salvo en casos de emergencia, los servicios sociales deben intentar que se solucionen los problemas detectados a través de planes de intervención sociofamiliar. Cuando esto no es viable o no se alcanzan los resultados deseables, la Administración autonómica debe adoptar medidas de protección del menor.

La resolución de desamparo por la que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 172 del Código Civil y en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la entidad pública asume la tutela de los menores cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material, debido al incumplimiento o al imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección derivados de la patria potestad, conlleva la suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria. Se trata de un acto ejecutivo de forma inmediata, e implica que los padres deben proceder a la entrega del menor, aunque impugnen la resolución.

La importancia de esta potestad, que supone la separación del niño de su núcleo familiar y su acogimiento, en muchos casos en un centro desconocido para él o en una familia de acogida de urgencia, durante el tiempo necesario para estudiar su situación en profundidad y adoptar las medidas que resulten más adecuadas a su caso particular, requiere una especial sensibilidad y atención por parte de los órganos que la tienen atribuida, así como un cuidadoso cumplimiento formal y material de las normas, con el fin de evitar vulneraciones de derechos.

A lo anterior se suma que los afectados, para oponerse y revertir la decisión administrativa, deben iniciar un proceso judicial civil denominado «de oposición a las

resoluciones administrativas en materia de protección de menores», regulado en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por ello, a criterio del Defensor del Pueblo, los servicios sociales y las entidades públicas de protección deben extremar en sus actuaciones el respeto a las normas, con el fin de evitar posibles vulneraciones de los derechos de las partes implicadas, teniendo siempre presente la exigencia legal de suficiente gravedad respecto a las causas que justifican la declaración de desamparo de un menor, así como su valoración y ponderación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por las mismas razones, las administraciones deben motivar las circunstancias que justifican el desamparo. Una motivación reforzada permite a los interesados conocer los factores que pueden influir en el futuro de la relaciones con sus hijos y oponerse a la resolución. Facilita, además, la labor del ministerio fiscal y de los tribunales en el ejercicio de sus labores de vigilancia y supervisión.

Las decisiones de las entidades públicas de protección responden a criterios técnicos en los que, entre otros factores, se evalúa la capacidad de los progenitores para atender adecuadamente a los hijos, los apoyos que en su caso puedan recibir y el vínculo que existe entre los menores y sus padres. Dichos aspectos son difícilmente valorables desde una institución como el Defensor del Pueblo. No obstante, con carácter general, esta institución recuerda a la Administración las obligaciones legales arriba referidas y otras cuestiones como la importancia de informar detalladamente a los padres sobre la resolución y la situación de los menores y sobre los motivos de las posibles medidas y las implicaciones que estas pueden tener. Asimismo, esta institución hace hincapié ante las entidades públicas de protección en el respeto al derecho de visitas familiares y a una comunicación fluida con los progenitores, salvo que existan causas motivadas que justifiquen su limitación o suspensión, y la exigencia de revisión de las medidas adoptadas en función de los posibles cambios que se hayan producido en las circunstancias familiares.

Las demoras en resolver las solicitudes de visitas con los hijos o hermanos, la disconformidad con la resolución de la Administración, al no quedar suficientemente motivadas las razones de separación de los menores, o el desconocimiento de las actuaciones que deben realizar los progenitores, tutores o guardadores para recuperar la custodia de sus hijos, son todos temas recurrentes en las quejas, que no siempre reciben una respuesta ágil por parte de las entidades públicas a las que el Defensor del Pueblo solicita información.

La mayor parte de las actuaciones iniciadas se acaba finalizando al constatar que existe un pronunciamiento judicial. Son muchos los padres que, cuando se dirigen al Defensor del Pueblo, no hacen mención a que tienen en curso un procedimiento judicial

o que incluso existe ya un pronunciamiento que impediría la actuación de esta institución, lo que obliga a suspenderla cuando ya se encuentra en curso, en tanto el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces y tribunales en exclusiva (17023649, 18010623, 18014457, entre otras).

Otros casos se concluyen al comprobar que la Administración ha actuado correctamente o ha rectificado su actuación (17010388, 17013311, 17021422, entre otras).

### **Acogimientos familiares**

La preferencia por el acogimiento familiar frente al residencial cuenta con un enorme consenso legal, científico y profesional. De hecho, tras la reforma legal de 2015, tanto el mantenimiento del menor en su familia de origen, como la prioridad del acogimiento familiar frente al residencial en caso de que ello no sea posible, son principios rectores del sistema de protección de menores.

Sin embargo, preocupa al Defensor del Pueblo, y así lo refleja en sus informes desde hace varios años, el elevado número de niños que el sistema de protección de menores todavía acoge en el modelo residencial.

Si bien hay compromiso institucional con el acogimiento familiar y el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección, el cambio del modelo no se ha conseguido más de treinta años después de la introducción de la figura en el Código Civil en los años ochenta.

De acuerdo con el *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia*, que publica el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el número de acogimientos familiares fue 19.641 en 2016, 19.004 en 2017 y 19.545 en 2018. Los acogimientos residenciales fueron 14.104 en 2016, 17.527 en 2017 y 21.283 en 2018. Este incremento del acogimiento residencial en los últimos años, con el fuerte repunte producido en 2018, probablemente se explique por una intensificación en la llegada de menores extranjeros no acompañados.

Las estadísticas publicadas reflejan, además, que a lo largo de los años no se han producido reducciones significativas de la proporción de acogimientos residenciales en favor de los familiares. Es verdad que el total de acogimientos familiares se ha mantenido en unas cifras relativamente estables, y también es cierto que hasta 2018 era superior al número de acogimientos residenciales en el sistema de protección de menores.

No obstante, los porcentajes de cada tipo de acogimiento no distan mucho entre sí, lo que lleva a concluir que el acogimiento familiar no predomina ni es el prioritario

como medida de protección (2016: 58 % familiares frente a 42 % residenciales; 2017: 52 % familiares y 48 % residenciales; 2018: 48 % familiares y 52 % residenciales). En suma, las cifras ponen de relieve que, en términos proporcionales, el acogimiento residencial ha tenido y sigue teniendo más peso del que exigen la ley y el consenso científico y profesional.

Además, las cifras indican que el número de altas anuales en el sistema de protección se produce mayoritariamente, y a mucha distancia, a través del acogimiento residencial y no del acogimiento familiar (16.878 en acogimiento residencial frente a 4.058 en familiar en 2017, y 23.172 en acogimiento residencial frente a 3.991 en acogimiento familiar en 2018). Puede concluirse que la entrada en el sistema de protección se produce a través del acogimiento residencial y no del familiar, lo que de alguna manera refleja el fracaso del acogimiento familiar de urgencia.

En estas cifras hay también que tener en cuenta que en España, dentro del acogimiento familiar, el acogimiento en familia extensa engrosa las cifras en mucha mayor medida que el acogimiento en familia ajena. Según los datos, en 2017, 12.748 fueron acogimientos en familia extensa frente a 6.256 en familia ajena, es decir, de los acogimientos familiares, el 67 % se produjeron en familia extensa y solo el 33 % en familia ajena. En 2018, la proporción era 64 % y 36 %, respectivamente (familia extensa 12.567; acogimientos en familia ajena 6.978).

Todo lo anterior demuestra que el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema y encuentra todavía muchos obstáculos. Sin un mejor y mayor desarrollo del sistema de acogimiento en familia ajena, el sistema de protección se verá obligado a utilizar el acogimiento residencial para muchos menores de edad durante mucho tiempo.

Por otro lado, la familia extensa supone en España un valioso recurso que no está adecuadamente tratado. La familia extensa hace frente al acogimiento de sus nietos, sobrinos, parientes y allegados desde una posición que con frecuencia es muy precaria. Existen carencias económicas y materiales, pero también de recursos psicopedagógicos de apoyo.

De todo ello se desprende que las administraciones públicas competentes han de adoptar políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. En esa dirección, en el último informe anual, el Defensor del Pueblo dio traslado de la actuación iniciada con la Comunidad de Madrid para conocer las medidas que tenía previsto adoptar con el fin de priorizar los acogimientos familiares, en la que además se solicitaron diversos datos para conocer la situación de los acogimientos en esa comunidad autónoma (tipos de acogimiento, número de acogimientos y de familias acogedoras, medidas para potenciar los acogimientos familiares y campañas de

divulgación en medios de comunicación, dificultades para priorizar los acogimientos familiares, experiencia en acogimientos profesionalizados, altas en acogimiento residencial tras ser declarados en desamparo, centros de la red de protección de menores).

En 2019, el Defensor del Pueblo inició también una actuación de oficio con las demás comunidades autónomas, en la que solicitaba la misma información y hacía hincapié en conocer las medidas que habían adoptado o tenían previsto adoptar para incentivar los acogimientos familiares, aumentar la captación y selección de familias de acogida, así como para mejorar la formación y el apoyo. Todas ellas han ido enviando sus informes, excepto Cataluña. Del conjunto de respuestas se concluye en síntesis.

- El número de familias acogedoras con carácter general es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo; en todas las comunidades autónomas se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar y captación de familias.
- Existen mayores dificultades para encontrar familias en los casos de mayores de 7 años (algunas comunidades autónomas sitúan la dificultad en mayores de 10, y otras en los adolescentes de 15 a 17), grupos de hermanos o menores con necesidades especiales por presentar circunstancias como discapacidad, problemas graves de salud, trastornos psiquiátricos, trastornos de conducta o ser menores extranjeros no acompañados.
- Las comunidades autónomas se muestran de acuerdo en que habría que desarrollar los acogimientos profesionalizados, al menos para estos casos de especial dificultad. Pero, a la vez, indican que no han desarrollado esta figura al presentar problemas para su encaje legal y laboral con la entidad pública de protección (alta e inscripción en la Seguridad Social y tipo de contrato).
- Las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben las familias acogedoras son escasas, y eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio de esta institución, es imprescindible pero no suficiente si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos reducir de forma significativa el residencial en el conjunto del sistema.
- Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

En aras de reducir sensiblemente el acogimiento residencial a favor del familiar, el Defensor del Pueblo considera que serían necesarias medidas adicionales que incentivaran el acogimiento familiar. En concreto, sería necesario mejorar las ayudas, dar

más y mejor apoyo, así como formación a las familias acogedoras, aumentar el número de familias capacitadas para acogimientos especializados y desarrollar el acogimiento profesionalizado.

En esa dirección, esta institución ha solicitado nueva información a cada una de las consejerías competentes para aclarar algunas cuestiones relativas a los requisitos para ser familia acogedora, las compensaciones económicas y los recursos de apoyo existentes para dichas familias, el desarrollo de los acogimientos profesionalizados y las campañas de captación previstas (16010175, 19004334 y relacionadas).

Por otro lado, se sigue teniendo conocimiento de casos de menores que pasan varios meses o incluso años en una familia de acogida de urgencia y la Administración decide, como medida más adecuada para el menor, la adopción por otra familia siguiendo los protocolos establecidos con carácter general, sin dar opción alguna a la familia que ha creado un apego sólido con el menor, lo que en ocasiones puede no coincidir con su interés superior e incluso causarle sufrimiento por los cambios que se producen en su vida. Ello conlleva el inicio de actuaciones con las administraciones competentes pero, en muchos casos, la cuestión se sustancia finalmente en vía judicial (18000163).

Las dificultades para buscar la solución más adecuada en cada caso concreto pueden ser de distinto orden, pero la Administración tiene la obligación de priorizar el interés superior del niño sobre el resto de posibles intereses afectados. Tal como recoge la Observación general n.º 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, «el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto».

En las actuaciones seguidas con la entonces **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia**, que había asumido la tutela de un menor de un año, sin que la cuidadora, que residía en Madrid con el niño, tuviera conocimiento de ello hasta meses más tarde, se puso de relieve que las decisiones se estaban tomando sin valoración individual de las circunstancias del menor, su desarrollo físico, su salud, su bienestar psíquico y su afectividad. Por ello, se formuló una Sugerencia a dicha consejería, que no la aceptó, alegando actuación improcedente de la acogedora. La tramitación quedó en suspenso al plantearse oposición ante el órgano judicial (19003949).



Tampoco resulta aceptable, ni ajustado al ordenamiento jurídico, que la carga de trabajo de los equipos que tienen encomendada la valoración de la idoneidad para el acogimiento familiar de un menor suponga que la Administración tarde 15 meses en valorar a una abuela, mientras su nieta, una niña de 3 años, permanece en acogimiento residencial. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía**, dos recordatorios de deberes legales: el de resolver en los plazos establecidos y el de revisar cualquier medida de protección no permanente cada tres meses en casos de menores de tres años y cada seis meses respecto a los mayores de esa edad, tal como establece el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Además, se formuló una Recomendación para que adoptara las medidas de organización que resulten pertinentes para reducir el tiempo que se dilata la valoración de idoneidad de las familias o personas que se ofrecen para el acogimiento familiar de menores en sus distintas tipologías, con una especial incidencia en los ofrecimientos en familia extensa de los menores que se encuentren en acogimiento residencial (18015753).

### ***Paso a la mayoría de edad de personas con necesidades especiales***

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de los problemas derivados del acceso a la mayoría de edad de aquellos menores que fueron tutelados por la Administración a causa, entre otras, de sus necesidades de atención especiales derivadas de un elevado grado de dependencia y discapacidad. Se dejaba constancia de que el Defensor del Pueblo había dirigido una Recomendación a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, a fin de que las posibles medidas a adoptar fueran valoradas con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia por el hecho de cumplir 18 años.

En su respuesta, la consejería ha dejado constancia de las medidas adoptadas para la garantía de los derechos del ciudadano al que afectaba el caso concreto, al tiempo que afirma que existe una coordinación continua para garantizar la transición de los menores con discapacidad con medidas de guarda o tutela a recursos de adultos, en los casos en que proceda a criterio técnico de la dirección general con competencia en materia de atención a menores.

Dado que en diciembre de 2019 cumplía 18 años el hermano del anterior, quien tiene también reconocido el grado III de dependencia y permanece tutelado por la

Comunidad de Madrid, seis meses antes se iniciaron los trámites, informando a la familia de las implicaciones del cese de la medida de protección y de los trámites llevados a cabo. En concreto, la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid había puesto en conocimiento de la fiscalía la situación del menor, para que promoviera su incapacitación judicial total al estar próxima su mayoría de edad, y se nombrara tutora a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de la Comunidad de Madrid. Asimismo, en octubre de 2019, se comunicó la situación del menor a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, tal y como se realiza con otros menores cuando está cerca su mayoría de edad, indicando la necesidad de que tenga plaza en un centro residencial de adultos.

La **Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad** afirma estar especialmente sensibilizada con estos menores con discapacidad que cumplen la mayoría de edad. Por ello, cuando no es posible el regreso al domicilio familiar o carecen de una familia, si bien la alternativa es un recurso residencial de adultos, se prorroga su estancia en los centros de protección de menores si no existen plazas en estas residencias. Las actuaciones continuaban en trámite en la fecha de redacción del presente informe, a fin de comprobar la solución dada a este caso particular (18000497).

Un caso similar se planteó con un joven que había estado tutelado desde los 13 años y al cumplir los 18 fue enviado a casa de su madre, sin recursos para atender su difícil situación. La madre manifestaba que desde que llegó a su casa tuvo una crisis agresiva diaria y que en dos meses había ingresado en cuatro hospitales diferentes. El joven tiene reconocido un grado III de dependencia y el Programa Individual de Atención (PIA) determina, como modalidad de intervención más adecuada para su atención, el servicio de atención residencial para personas con discapacidad. Al cumplir la mayoría de edad, y únicamente por dicho motivo, se vio privado de la atención social y sanitaria que venía recibiendo por su discapacidad y dependencia en un centro residencial y volvió a vivir con su madre, que carece de la capacidad necesaria para su atención. Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la consejería y, dos meses más tarde la madre informó de que se había dado plaza a su hijo en un centro adecuado (19013541).

### Centros [10.1.2]

La situación del Centro de Primera Acogida de Menores de Hortaleza (Madrid), de la que se informó ampliamente en el informe anual 2018, no solo no ha mejorado desde el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en 2016, sino que ha empeorado considerablemente, siendo crítica en la actualidad, tal y como se puede apreciar de los informes recibidos de la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y**

**Natalidad de la Comunidad de Madrid**, de las quejas presentadas y de las noticias que con frecuencia aparecen en los medios de comunicación social.

La sobreocupación persiste y es excesiva desde hace años. Vulnera los derechos de los menores acogidos, hace que se incrementen los conflictos e impide la realización adecuada de las preceptivas intervenciones de valoración y educativas con los menores en tanto las tareas de organización del centro ocupan el tiempo y el espacio. Sin embargo, a pesar de los problemas puestos de manifiesto y de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, la consejería no adopta las medidas que requiere esta situación.

Por ello, durante el año 2019, el Defensor del Pueblo ha continuado insistiendo a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid en la necesidad de adoptar con urgencia medidas que den solución material y duradera a la primera acogida de menores y que se ajusten a los objetivos que recogen las normas de aplicación. También ha formulado nuevas recomendaciones para que se limite el número de plazas de los centros Isabel Clara Eugenia y Hortaleza al previsto inicialmente, ya que es el que permite su adecuado funcionamiento y la debida intervención socioeducativa en esa fase; que se creen nuevos recursos que sean suficientes para ubicar a los menores que se encuentren en primera acogida de forma que todos tengan asignada una plaza en la que puedan recibir la atención individualizada que precisan, y que exige el ordenamiento, incluida la sociosanitaria, la educativa y de ocio; y que se adopten medidas para evitar que el tiempo máximo de estancia en los centros de primera acogida supere los tres meses.

La consejería manifestó aceptar las recomendaciones formuladas y comunicó que estaba valorando distintas opciones para dar una respuesta a la necesidad de limitar el número de plazas en los referidos centros con la mayor premura posible. Sin embargo, no concretaba qué medidas se estaba planteando adoptar ni tampoco las fechas previstas para su puesta en marcha. En consecuencia, y como quiera que sigue sin solucionarse el problema de sobreocupación del centro de Hortaleza, lo que perjudica gravemente su funcionamiento y vulnera los derechos de los menores que allí residen, el Defensor del Pueblo ha trasladado a esa consejería que no puede considerar aceptadas sus recomendaciones en tanto no se proceda a su materialización (16005990).

### Adopción [10.1.3]

#### ***Organismos acreditados para la adopción internacional***

Durante 2019, cabe reseñar que finalmente se ha aprobado el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional. Este reglamento, como se indicaba en el informe del pasado año, es una exigencia para el

desarrollo de las nuevas funciones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, encomienda a la Administración General del Estado a través de la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de Adopción internacional, el 4 de julio de 2019, los Organismos Acreditados para la Adopción Internacional (en adelante, OAA), previo informe de la entidad pública en cuyo territorio tengan su sede, podrán ser acreditados por el Estado. Para poder desarrollar su actividad deberán estar también autorizados por el organismo competente en el país donde vayan a trabajar. Los OAA que no deseen tramitar nuevos ofrecimientos para la adopción internacional, continuarán trabajando para resolver los expedientes iniciados, al amparo de la acreditación de la entidad pública competente en materia de protección de menores.

El control y seguimiento respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar dichos organismos en el país de origen de los niños y niñas, corresponde a la Administración General del Estado si han obtenido esta acreditación. El control, inspección y seguimiento de estos organismos, con respecto a las actividades que vayan a desarrollar en el territorio de cada comunidad autónoma, corresponderá a la entidad pública competente en cada una de ellas, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable.

## FAMILIAS NUMEROSAS [10.2]

A lo largo de 2019, se ha recibido un número considerable de quejas en las que los ciudadanos ponen de manifiesto su disconformidad con las consecuencias que la aplicación estricta de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tiene respecto a su situación concreta. Así, entre otros, reiteran planteamientos como la desigualdad de las familias monoparentales con dos hijos frente a la familia de viudas o viudos con dos hijos; la exclusión del título de uno de los progenitores cuando no existe vínculo conyugal o la pérdida del derecho al título por parte de uno de los cónyuges tras la separación o el divorcio, aun en el caso de que la guarda de los hijos sea compartida.

La necesidad de modificación de dicha ley, a fin de introducir mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de las familias ha sido reconocida por los distintos gobiernos y es una exigencia recogida en la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Dicho precepto exige al Gobierno que, en el plazo más breve posible, remita a las Cortes Generales, un proyecto de ley de reforma de la mencionada Ley 40/2003, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el

acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

No obstante, de los informes remitidos por la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales**, en 2019 y hasta la fecha de redacción de este informe, se desprende que no se habían producido avances significativos en los contenidos y propuestas de modificación de la citada ley (18009509, 18011287, 18011540, entre otras).

De otra parte, la citada disposición final quinta de la Ley 26/2015, reformó la vigente Ley 40/2003, de 18 de noviembre, al establecer que el título seguirá en vigor, respecto de los miembros de la unidad familiar que sigan cumpliendo las condiciones para formar parte de ella, aunque el número de hijos que cumplan dichas condiciones sea inferior al establecido en el artículo 2. Dicho precepto suscitó dudas respecto de la repercusión en las categorías, general o especial, en que se clasifican los títulos de familia numerosa.

En el informe de esta institución correspondiente al año 2017 se dejaba constancia de la Recomendación formulada a la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, para que adecuase los criterios interpretativos sobre el mantenimiento del título y de la categoría, en tanto subsistan hijos con edad por debajo de aquella en la que se pierde el beneficio de familia numerosa, siguiendo así la interpretación que el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía había hecho, en Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo. La Recomendación no fue aceptada, al efectuarse una interpretación discrepante de las sentencias que la fundamentaban y considerar que no existía jurisprudencia en sentido estricto. Las actuaciones se dejaron en suspenso a la espera del pronunciamiento del Tribunal Supremo sobre el recurso de casación en interés de ley, promovido por la Junta de Andalucía.

Con fecha de 25 de marzo de 2019, el Tribunal Supremo dictó la Sentencia 409/2019, en la que, con desestimación del recurso de casación, fija el criterio interpretativo aplicable a la cuestión planteada. En el fundamento de derecho sexto señala que el párrafo segundo del artículo 6 de la Ley 40/2003, añadido por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, debe interpretarse en el sentido de que el título de familia numerosa en la circunstancia a que se refiere ese párrafo sigue en vigor no solo en su existencia, sino, además, en la categoría que antes ostentara.

Por ello, esta institución formuló nueva Recomendación a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** a fin de que adoptara, con carácter de urgencia, las medidas necesarias para adecuar los argumentos de interpretación del artículo 6 párrafo segundo de la Ley 40/2003, sobre el mantenimiento de la condición de familia numerosa, al criterio mantenido en la sentencia del Tribunal Supremo. La secretaría de Estado, en

respuesta a la Recomendación, informó de que había dado traslado a los directores generales competentes de las comunidades autónomas y ciudades de Ceuta y Melilla del informe de los servicios jurídicos del ministerio sobre el análisis de los efectos de la mencionada sentencia, según el cual el criterio interpretativo que incluye la sentencia, en sentido contrario al que había venido manteniendo el ministerio, debe tenerse en cuenta por las administraciones concernidas (16013854).

Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que, en virtud del artículo 2.1 de la propia ley, la competencia para el reconocimiento de la condición de familia numerosa, para la expedición de los títulos, así como para su renovación y modificación corresponde a las comunidades autónomas, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio con las consejerías competentes. En la fecha de elaboración de este informe se habían recibido las contestaciones de la mayoría de las consejerías, salvo las de la **Generalitat de Cataluña**.

De los informes recibidos, se desprende que la mayor parte de las comunidades autónomas seguía el criterio recogido en las orientaciones del ministerio para una interpretación uniforme y, en consecuencia, mantenía el derecho a la categoría especial únicamente cuando la familia continuaba reuniendo los requisitos para ello con los hijos menores que permanecían en el título, reconociendo el título ordinario si el número de hijos menores era inferior. Únicamente la **Consejería de Servicios y Derechos Sociales del Principado de Asturias** aplica desde 2015 el criterio recogido en la sentencia. La **Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana** mantiene la categoría especial a las renovaciones presentadas desde la circular de 8 de agosto de 2017.

Las demás comunidades autónomas han informado de que con carácter inmediato aplicarán el nuevo criterio, si bien con diferencias en cuanto a la fecha de efectos del nuevo reconocimiento. Como se ha señalado, el Tribunal Supremo ha fijado un criterio interpretativo, pero no establece, de forma expresa, los posibles efectos retroactivos con que debe aplicarse dicho criterio. El informe de la Abogacía del Estado antes citado hace referencia a una posible aplicación de la sentencia en «grado mínimo», es decir, aplicar el criterio sentado por el Tribunal Supremo solo a los supuestos de renovaciones y mantenimiento de la categoría especial que se susciten a partir de ella. Y una posible aplicación en «grado máximo» que incluiría no solo la aplicación de dicho criterio a partir de ella, sino también la renovación de todos aquellos títulos que se renovaron indebidamente, desde la entrada en vigor de la reforma del discutido artículo 6, pasando las familias de categoría especial a categoría ordinaria al haberse reducido el número de hijos.

Así, entre las comunidades autónomas que realizan una aplicación más restrictiva se encuentra **Andalucía y Cantabria**, que solo reconoce los nuevos efectos a las

familias que lo soliciten expresamente y desde la fecha de la solicitud. Por su parte, **Aragón**, que ya había propuesto una modificación para que se mantuviera la categoría especial, iniciará la revisión de oficio de las familias afectadas que recuperarán la categoría especial desde la fecha de la sentencia. En el mismo sentido, **Castilla-La Mancha** iniciará actuaciones de oficio reconociendo la categoría desde la fecha de la sentencia (19008412, 19008413, 19008416 y 19008417).

A favor de una interpretación en «grado máximo», es decir, reponiendo a los interesados que hubieran renovado el título a partir de agosto de 2015, en su derecho a mantener la categoría especial desde la fecha en que se produjo la renovación indebida, se han pronunciado **Canarias, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Navarra** y las ciudades de **Ceuta y Melilla**, aunque con matices respecto a si deben solicitar la revisión los interesados o actuar la propia Administración de oficio. **Madrid, La Rioja, Región de Murcia y Comunitat Valenciana** informan que proceden a la revisión de oficio de todos los expedientes afectados.

En cualquier caso, conviene aclarar que el criterio interpretativo expuesto no afectaría a las pérdidas de categoría anteriores a la entrada en vigor de la reforma legal, como tampoco a aquellas debidas al incremento de los ingresos anuales de la familia o a la pérdida de la condición de persona con discapacidad de alguno de los hijos que en su momento computara doble (16013854, 19008414 y 19008415, entre otras).

No obstante lo anterior, cabe dejar constancia en este informe de una nueva tendencia jurisprudencial recogida en la Sentencia 479/2019, de 1 de abril, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, en la que, siguiendo los argumentos del Tribunal Supremo, hace referencia al espíritu de la ley y concluye lo siguiente: «[...] la dimensión constitucional de la protección a la familia y los hijos, el principio de no discriminación entre los hermanos, la realidad social existente y el espíritu y finalidad de la ley con la que se introdujo la reforma del art. 6.2 de la 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, conducen a la interpretación fijada por el Tribunal Supremo en la sentencia citada y con ello, a la revocación de la sentencia de instancia, la estimación del recurso contencioso-administrativo, la anulación de las resoluciones recurridas y a reconocer el derecho de los apelantes a la renovación de título de familia numerosa [...]». Título este que se había perdido dos años antes de aprobarse la reforma (19012415).

En otro orden de cosas, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha aceptado una Sugerencia sobre el reconocimiento de la categoría de familia numerosa especial a una ciudadana que había tenido dos partos gemelares, de la que se daba cuenta en el anterior informe anual de esta institución (17010931).

Asimismo, es preciso señalar en este epígrafe que, como en años anteriores, se han recibido quejas relativas a las demoras en reconocer o renovar los títulos de familias numerosas. A este respecto, cabe destacar los excesivos retrasos constatados en Andalucía, de forma particular en la provincia de Sevilla. La **Consejería de Salud y Familias de Andalucía**, ha informado de que, dadas las notables demoras en la resolución de las solicitudes en Sevilla (en el mes de junio de 2019 había aproximadamente 6.800 expedientes pendientes de resolución), el Consejo de Gobierno de 11 de junio de 2019 aprobó un plan de choque para reforzar el personal correspondiente con siete personas. Además, se ha iniciado el procedimiento legislativo para la aprobación del anteproyecto de decreto por el que se regula el procedimiento de expedición, renovación, modificación o pérdida del título de familia numerosa, en Andalucía (19001616, 19009261, 19009289, entre otras).

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD [10.3]

[...]

### Atención temprana [10.3.2]

La atención temprana se considera una actuación imprescindible para la atención integral y prevención de las discapacidades, debiendo comenzar en «la etapa más temprana posible», tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social.

A lo largo de 2019, se ha puesto de manifiesto que, pese al incremento de plazas que la red de atención temprana de la **Comunidad de Madrid** ha experimentado en los últimos años, los recursos aún son insuficientes, dado el elevado número de solicitudes presentadas anualmente, unido al bajo índice de rotación de las plazas por la necesidad de tratamientos prolongados. Ello ha llevado a que existiera una lista de demanda de 2.259 **menores de 6 años** que tienen reconocida esta atención.

En este contexto, resulta relevante para el ciudadano poder disponer de información, en cada momento, de las perspectivas de acceso de sus hijos a este servicio, así como comprobar que se ha mantenido en todo caso el orden de prelación establecido. La Administración ha puesto de manifiesto que el número que ocupa un solicitante en la lista de espera puede ser un valor relativo y variable. Sin embargo, a criterio del Defensor del Pueblo, dicha circunstancia no puede justificar la carencia de información que los ciudadanos transmiten en sus escritos a esta institución y que ha quedado de manifiesto en las actuaciones realizadas.

La Administración debe presentar al ciudadano una gestión transparente, impulsada y reforzada de forma especial con los principios de publicidad activa que



establece la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Para ello, además de conocer los criterios de prelación en la adjudicación de las plazas, resulta necesario que se conozcan las adjudicaciones realizadas y poder comprobar que se han asignado a niños que revisten mayor gravedad o cumplen cualquiera de los otros criterios de preferencia que ha establecido el órgano administrativo.

En consecuencia, al finalizar el año, esta institución formuló a la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid** una Recomendación de dotar de transparencia al proceso de adjudicación de plazas en atención temprana a través de las fórmulas que se consideren más adecuadas, como la publicación periódica de la situación de las listas de espera y de las plazas adjudicadas en la correspondiente página web de manera clara, estructurada, accesible y comprensible (19017935 y 19020373).

[...]

## PERSONAS EN SITUACIÓN DE DEPENDENCIA [10.5]

[...]

### ***Escala de Valoración Específica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años***

La propuesta elaborada por la Comisión Delegada del Consejo Territorial en 2018, para extender la aplicación de la Escala de Valoración Específica (EVE) al proceso de valoración en el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años, que fue aprobada por todas las comunidades autónomas, debía enviarse a los vocales para su revisión y para la incorporación, en su caso, de aclaraciones y correcciones. Posteriormente debía validarse un nuevo instrumento de valoración para realizar los ajustes necesarios si fuera preciso.

El Defensor del Pueblo ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales** que remita información actualizada sobre esta materia y el **IMSERSO** ha puesto de manifiesto que no se ha producido ningún avance sobre lo anteriormente informado, por lo que se ha solicitado que se precise la fecha en la que se inicie la validación (15013466).

[...]

## PERSONAS EN RIESGO Y EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL [10.6]

### Rentas mínimas de inserción [10.6.1]

#### ***Necesidad de un sistema estatal integrado de rentas mínimas***

[...]

Todos los indicadores son peores para las mujeres, para las personas con discapacidad, **los niños y los jóvenes**. Las personas que reunieron los tres indicadores de la tasa AROPE eran 670.000, en 2018.

Frente a este fenómeno de carencia de recursos, en desarrollo de los preceptos constitucionales más arriba referidos, en España se han establecido un conjunto de prestaciones de garantía de ingresos mínimos que complementan el sistema de protección social en los ámbitos de desempleo, familia, vejez e incapacidad, contribuyendo a reducir las situaciones de riesgo y exclusión social. Lo conforman una serie de prestaciones económicas, como son las pensiones no contributivas, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, los subsidios para personas con discapacidad, las prestaciones familiares por hijo a cargo, los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas. La mayor parte de estas prestaciones forman parte del Sistema de Seguridad Social y vienen determinadas por la legislación estatal. Las rentas mínimas de inserción, en cambio, se regulan por legislación autonómica, lo cual acrecienta su complejidad.

La Seguridad Social es competencia exclusiva del Estado, en virtud del artículo 149.1.17ª de la Constitución. Por el contrario, la asistencia social puede ser asumida, de conformidad con el artículo 148.1.20 CE, por las comunidades autónomas, por lo que a menudo presenta características heterogéneas. Hasta ahora el espacio de las rentas mínimas ha sido abordado desde las comunidades autónomas, pero no hay nada que dogmáticamente impida su consideración dentro del Sistema de Seguridad Social como prestación no contributiva o asistencial. No se olvide que el artículo 41 afirma, literalmente, que los poderes públicos deben garantizar «prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad», lo que viene a coincidir con el concepto de renta mínima.

De acuerdo con el *Informe de Rentas Mínimas de Inserción 2018*, que elaboró el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, en el año 2018, la cuantía básica media de la renta mínima fue de 463,05 euros mensuales, frente a los 449,98 euros mensuales del año 2017. Los titulares de la prestación fueron 293.302 personas, de las cuales 177.817 eran mujeres y 115.485 hombres. En cuanto a las personas dependientes de los titulares alcanzaron la cifra de 385.878 (197.066 fueron mujeres y 188.812 hombres). El número total de perceptores de rentas mínimas de inserción en el

año 2018, sumados titulares y dependientes, fue de 679.180, de los que 374.883 eran mujeres y 304.297 hombres.

En cuanto a la nacionalidad de los perceptores, el 74,60 % son españoles y el 25,40 % son de nacionalidad extranjera; en lo que se refiere a grupos de riesgo predominan el de familia monoparental y el de personas sin hogar/exclusión social severa. El grupo de edad mayoritario es el que está entre 35 y 44 años, seguido del que está entre 45 y 54 años.

Las rentas mínimas presentan diferencias significativas entre comunidades autónomas, en cuanto a los requisitos necesarios para acceder a la prestación, así como también respecto a la duración máxima de su percepción, la compatibilidad con otras rentas o su condicionalidad a la participación en programas de activación laboral. El análisis de la normativa permite observar sobre todo grandes diferencias en las cuantías por perceptor, aunque puede afirmarse que todas tienen alcance limitado y palían solo en parte la pobreza.

Esto explica que las quejas que recibe y tramita el Defensor del Pueblo en esta materia reflejen que la cobertura, intensidad y adecuación de las rentas mínimas es muy desigual en función del territorio. Tanto la suficiencia de las cuantías para acercar a las personas al umbral de renta por debajo del cual se estima la existencia de riesgo de pobreza (adecuación), como el número de beneficiarios potenciales que efectivamente recibe la prestación (cobertura), presentan diferencias muy marcadas entre las comunidades autónomas.

La Autoridad Independiente de República Fiscal (AIREF), en su estudio *Los programas de rentas mínimas en España*, a partir de los datos que ofrece la Encuesta de Población Activa sobre los hogares sin ingresos del trabajo, ni prestaciones de desempleo ni de la Seguridad Social, concluye que cinco comunidades autónomas, País Vasco, Navarra, Asturias, La Rioja y Cantabria, presentan ratios de cobertura cercanas o superiores al 100 % de los perceptores potenciales. Ofrecen una ratio de cobertura por encima de 50 % Aragón y Castilla y León. Por encima del 25 % están Madrid (43,9 %), Extremadura (42,2 %), Galicia (38,6 %), Murcia (32 %), Illes Balears (28,3 %), Islas Canarias (27,9 %), Cataluña (27,9 %) y Comunidad Valenciana (26,8 %). Por debajo, Andalucía con 20,7 % y Castilla-La Mancha con el 9,3 %.

En cuanto la adecuación o suficiencia para acercarse al umbral de renta por debajo del cual se considera pobreza, el mismo informe afirma que hay un primer grupo de comunidades (País Vasco, Navarra) que presenta niveles de adecuación casi equivalentes al umbral de pobreza nacional (100 % del 60 % de la renta mediada equivalente). En niveles entre el 60 % y el 65 % de esa renta mediada equivalente están Aragón, Asturias, Canarias, Baleares, Cantabria, Castilla y León. Entre el 50 % y el 60 %

Cataluña, Cantabria, Extremadura, Castilla-La Mancha, Andalucía, La Rioja, Comunidad Valenciana, Madrid, Galicia. Por debajo del 50 %, Murcia con un 42,2 %.

Es justo señalar, no obstante, que también son muy significativas las diferencias existentes en el umbral de la pobreza si este se mide por comunidad autónoma, así como que los porcentajes de personas en situación de pobreza o exclusión social, según los indicadores del AROPE, son también muy dispares en función del territorio de que trate, así como sus niveles de desempleo.

El éxito de las rentas mínimas depende más de la generosidad relativa de los programas respecto a su suficiencia y cobertura que de la forma en la que están organizados, pero una excesiva fragmentación del conjunto puede limitar la capacidad del sistema para lograr sus objetivos, tanto por la desigualdad que genera como porque en los sistemas más complejos existe más probabilidad de que queden fuera algunos colectivos.

Por ello, en aras de equilibrar las diferencias reseñadas, el Defensor del Pueblo considera ineludible estructurar en el plano estatal un sistema integrado de rentas mínimas, bien sea estableciendo y regulando por ley una prestación no contributiva en el Sistema de Seguridad Social, lo que sería más eficaz, bien estableciendo una prestación con un contenido mínimo por ley ex artículo 149.1.1ª) de la Constitución. En ambos casos, la nueva prestación podría ser mejorada por las comunidades autónomas.

Si se estableciera una prestación no contributiva o asistencial de Seguridad Social, las comunidades autónomas podrían intervenir normativamente, si bien solo en clave de mejora de la regulación legal. Con probabilidad lo harían las comunidades autónomas que contemplan en la actualidad unas cuantías superiores a la que establezca el Estado *ex novo*. A este respecto, hay que tener en cuenta lo dispuesto por la STC 239/2002, así como el artículo 42.4 LGSS, interpretado a *contrario sensu*.

Se lograría así, en definitiva, una mayor uniformidad normativa en todo el territorio por la vía del artículo 149.1.17ª de la Constitución, de la que se alcanzaría por la vía del artículo 149.1.1ª, y sin cerrar del paso a las normativas autonómicas de mejora al amparo del título autonómico del artículo 148.1.20ª. Lógicamente, también sin perjuicio de la necesaria gestión autonómica del ingreso mínimo vital como prestación asistencial de Seguridad Social, como sucede ya con las pensiones asistenciales de Seguridad Social por jubilación e invalidez.

La vía del artículo 149.1.1ª de la Constitución, a criterio de esta institución, exigiría fijar adecuadamente el contenido mínimo y la función de coordinación estatal al respecto, con el fin de evitar que se produzcan las mismas disparidades que han surgido en aplicación de la Ley de Dependencia, reseñadas en el apartado anterior.

Las principales propuestas que al respecto se han lanzado al debate público entre 2015 y 2019 presentan ciertas coincidencias y complementariedades que demuestran la existencia de margen para un acuerdo en materia de ampliación de la garantía de rentas en España, que se traduzca en una propuesta legislativa viable, con un amplio apoyo parlamentario, que permita garantizar una mayor suficiencia de rentas a los hogares más castigados por la crisis.

Todas las propuestas presentadas en esos años por partidos políticos, sindicatos y la AIREF compartían la necesidad de un mayor gasto público en garantía de rentas orientado a los tramos de ingresos más bajos, así como una mayor adecuación y cobertura nacional de los programas. Asimismo, las propuestas compartían la urgencia de aumentar, por una u otra vía, las prestaciones por hijos a cargo, especialmente en los hogares con menores que están en situación de pobreza.

Las cuestiones que plantean divergencias relevantes entre las propuestas presentadas giran, por un lado, alrededor de la compatibilidad de las prestaciones con los ingresos por trabajo, ante la situación creciente de pobreza laboral; por otro, alrededor de la condicionalidad o incondicionalidad laboral asociada a la percepción de las prestaciones. Pero estas diferencias podrían ser superadas buscando un equilibrio técnico y político a través del debate legislativo.

[...]

### ***Cumplimiento de los requisitos de residencia y escolarización***

En otro orden de cosas, resulta necesario destacar la disparidad de criterio existente entre esta institución y la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid**, a la hora de determinar el cumplimiento de los requisitos para acceder a la renta mínima de inserción. Destaca el caso de un ciudadano a quien la consejería denegó la prestación por no acreditar su carencia de recursos económicos, al disponer de un certificado de registro de ciudadano de la Unión Europea que fue concedido una vez constatado que disponía de recursos económicos para sí y su familia. Todo ello a pesar de que vivían en un centro de acogida y no tenían ingreso alguno.

La consejería concluyó que el interesado no residía legalmente en España cuando solicitó la renta mínima de inserción, a pesar de tener el referido certificado y sin haberle requerido que acreditara su vigencia. En consecuencia, el Defensor del Pueblo indicó a la consejería que la determinación de la residencia legal del interesado y la interpretación de la normativa de extranjería exceden de sus competencias, debiendo limitarse a verificar que los interesados aporten la documentación que acredite la

residencia legal en España, lo que no se había hecho en el presente caso (16014119-01).

Otro de los requisitos que se exigen para poder acceder a la renta mínima de inserción es tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria. El problema radica en la rigidez con la que la consejería está interpretando dicho requisito, puesto que ha procedido a la suspensión temporal de la prestación, y posteriormente a su extinción, por no escolarizar y garantizar la asistencia activa, continuada y permanente de la hija a su centro escolar, a pesar de que la menor está diagnosticada de fobia escolar con ansiedad grave y estaba en tratamiento médico. Se formuló una Sugerencia a la consejería para que revocara la resolución de extinción dictada, al amparo de lo previsto pero ha sido rechazada alegando que la resolución de extinción se ha dictado conforme a lo dispuesto en la normativa vigente, puesto que el expediente de absentismo escolar de la menor continuaba abierto y había dejado de acudir definitivamente a su centro escolar, aun habiendo puesto a su disposición todos los recursos especializados necesarios para tratar de lograr su inserción educativa.

A criterio de Defensor del Pueblo, el hecho que la norma exija «tener escolarizados a los menores que formen parte de la unidad de convivencia en edad de escolarización obligatoria» y «garantizar la asistencia activa, continuada y permanente a los centros escolares» o «realizar las actuaciones necesarias para lograr su asistencia regular al centro educativo y evitar el absentismo escolar», no puede implicar que en todos y cada uno de los casos en los que se dé una situación de absentismo escolar se impida el acceso a la prestación. Es necesario analizar las circunstancias de cada supuesto concreto y denegar o extinguir el derecho a la renta mínima de inserción cuando se confirme que la falta de asistencia del alumno al centro educativo es consecuencia de la dejación de los padres de sus responsabilidades o no tiene causa justificada. Lo que bajo ningún concepto debe hacerse es equiparar con absentismo escolar una situación diagnosticada como fobia escolar, sobre todo cuando ello conlleva que la unidad familiar deje de percibir una renta mínima. Dejar sin ingresos a una familia con menores no es la solución para garantizar su escolarización y puede conllevar perjuicios graves.

Ante el rechazo de la Sugerencia, el Defensor del Pueblo ha señalado a la consejería la necesidad de reflexionar sobre cómo está interpretando la normativa vigente. Esta institución considera que debe reflexionarse, en primer lugar, sobre la vinculación de la renta mínima con un requisito de evitar el absentismo escolar, exigido a los padres, ya que no es el objetivo de la prestación. Esta institución se plantea que, atendiendo a los fines de las rentas mínimas y teniendo en cuenta que el absentismo escolar ya tiene sus propios mecanismos de vigilancia y control desde los servicios

educativos y el sistema de protección de menores, no parece necesario dejar además en estos casos a las familias sin ingresos. Con ello, la situación de absentismo escolar probablemente siga sin solucionarse, o incluso se agravará, y la situación de pobreza y exclusión social sin duda empeorará.

En segundo lugar, con una interpretación rígida de la norma, pueden producirse casos injustos, como el planteado en esta queja. Por ello, debe también reflexionarse sobre la exigencia a los padres de evitar el absentismo escolar en todos los casos y circunstancias, pues a partir sobre todo de la adolescencia, y en otras situaciones similares, los progenitores pueden dirigir todos sus esfuerzos a prevenir y evitar el absentismo y, sin embargo, resultar inútiles ante el rechazo del menor a acudir al centro escolar (19002305).

[...]

#### Acción social municipal [10.6.2]

[...]

#### **Red municipal de recursos para personas sin hogar**

[...]

[S]egún informaciones publicadas, de los siete espacios cedidos, únicamente la Residencia Nuestra Señora de la Paloma, ubicada en Cercedilla, era de uso inmediato, mientras que otros dos espacios fueron descartados directamente por no estar en condiciones adecuadas, y en los demás no se contemplaba que pudieran empezar a funcionar a corto plazo. Además, han seguido dándose casos de **familias con menores** que se veían obligadas a pernoctar en la calle, casi diariamente, en la puerta del Sámur Social, porque no les es asignada plaza en la red de protección municipal. Algunas de esas familias consiguieron finalmente dormir bajo techo, pero gracias a la labor solidaria de asociaciones y vecinos que las acogen.

El Defensor del Pueblo considera que deben encontrarse mecanismos que permitan que todas las personas, y especialmente los colectivos vulnerables, encuentren algún tipo de acogida. Es necesario, por tanto, que se creen instalaciones y se financien plazas para resolver cuanto antes esta cuestión, que compete también al ayuntamiento, puesto que hasta que se formalizan las solicitudes correspondientes, algunas de estas personas se encuentran en situación de calle y ante su situación social de emergencia deben ser atendidas.

Por ello, esta institución ha solicitado al ayuntamiento que informe de la situación que se está viviendo en el Sámur Social a la hora de facilitar alojamiento a las personas

que allí se dirigen. Asimismo, con el fin de conocer la dimensión de esta situación, se ha solicitado que remita información sobre las siguientes cuestiones: número total de plazas de los centros de la red de protección municipal disponibles en 2018 y en 2019 (distinguiendo entre dispositivos estables y dispositivos específicos de la Campaña Municipal Contra el Frío); número de personas que han solicitado plaza en el Sámur Social durante los meses de octubre y noviembre de 2019, número de plazas asignadas en recursos de la red municipal en ese período de tiempo, y número de personas que, al no obtener plaza, se han visto obligadas a pernoctar en la calle frente a la sede del Sámur Social (especificando los casos de familias con menores); situación de los espacios municipales que han sido cedidos al Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, y dificultades encontradas para su puesta en marcha; apertura de los equipamientos de la campaña del frío, así como dispositivos municipales de acogida concretos que se han abierto a tal efecto. Además, esta institución ha planteado si ante esta situación de emergencia se van a establecer nuevos dispositivos para garantizar que nadie duerma en la calle. En el momento de elaboración de este informe, se está a la espera de recibir la respuesta del ayuntamiento solicitada en noviembre de 2019 (18002515).

[...]

En otro orden de cosas, se sigue a la espera de recibir respuesta en dos actuaciones iniciadas en 2018, de las que se informó en el último informe anual. Por un lado, la modificación del sistema informático del **Ayuntamiento de Madrid** para que la baja en un distrito y el alta en otro no conlleve la interrupción en la prestación del servicio de apoyo a familias con menores (18005140) y, por otro, la modificación del sistema de concesión de ayudas económicas del **Ayuntamiento de Torre Vieja** (Alicante), al objeto de que el plazo para disponer de ellas compute desde la fecha de notificación del decreto de concesión (17024247).



## VIVIENDA [parte II, capítulo 11 del informe anual]

### **Consideraciones generales**

La vivienda constituye uno de los problemas que más preocupa a la sociedad española. Durante el presente ejercicio, el Defensor del Pueblo ha constatado un paulatino incremento de situaciones de extrema pobreza, que afectan especialmente a las **familias con menores de edad y a los jóvenes**. Se ha recibido un importante número de quejas presentadas por familias que comunican que, ante la situación de ver a sus hijos en la calle, han decidido ocupar una vivienda de la que serán desalojados en fecha próxima. Los afectados son solicitantes, desde hace años, de vivienda pública protegida. Además, informan a las administraciones oportunas de que serán desalojados en fecha inminente de la vivienda que habitan, con menores de edad. Sin embargo, la Administración no les ofrece una vivienda, siquiera con carácter temporal.

Las reclamaciones sobre adjudicación de vivienda y las ayudas en materia de vivienda componen los dos grupos más numerosos de quejas sobre esta materia que se reciben en la institución. Se ha percibido un crecimiento significativo de estas últimas.

Además, durante este ejercicio han continuado actuaciones relevantes, como las referidas a las consecuencias para los inquilinos de las ventas de vivienda pública protegida a empresas privadas, donde se han formulado resoluciones para que la Administración proceda a asignar viviendas a los adjudicatarios afectados por la venta.

A pesar del panorama que se describe, la institución ha obtenido durante el año 2019 importantes logros, y confía en que ello se vea reflejado en un mejor funcionamiento de las administraciones públicas para que repercuta, sobre todo, en los ciudadanos y puedan ser satisfechas y atendidas adecuadamente sus necesidades. Por ejemplo, se han recibido resoluciones favorables de la Administración respecto a mejoras en la colaboración y coordinación de las administraciones, en la gestión de las situaciones de desahucios o en la valoración del otorgamiento de un acceso preferente en la adjudicación de viviendas a las unidades familiares con menores de edad.

[...]

### DEL RIESGO DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL A LA EXTREMA POBREZA [11.3]

Una de las consecuencias de la falta de acceso de los ciudadanos a una vivienda digna o, en su defecto, a una ayuda en materia de vivienda para poder acceder a satisfacer

sus necesidades en el mercado normalizado, es que la situación de las familias empeora hasta la extrema pobreza. Si bien no constituye uno de los principales grupos de queja que se recibe en esta institución, sí se observa con preocupación cómo crece el número de afectados. Se reciben quejas de ciudadanos que se encuentran no ya en riesgo, sino en efectiva situación de exclusión social. Se pueden distinguir tres categorías de quejas recibidas en este sentido:

- personas y familias que carecen de recursos y medios para satisfacer su necesidad de alojamiento (personas sin hogar);
- unidades familiares que, a pesar de contar con vivienda en el momento de la presentación de sus quejas, serán desalojados en fecha inminente (desahucios);
- familias que viven en alojamientos que no cumplen con los niveles mínimos de habitabilidad (infraviviendas).

Estas situaciones son especialmente preocupantes **cuando las unidades familiares cuentan con menores de edad**. La falta de recursos suficientes ocasiona que el procedimiento habitual tras un desalojo sea la de trasladar a las familias temporalmente (2-3 meses) a albergues, donde sus miembros se suelen separar en función del sexo. Menores que en muchos casos todavía no están preparados para separarse de sus madres o padres. En otros casos, incluso los albergues carecen de plazas disponibles.

En este sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha comunicado el 11 de octubre de 2019 al Estado Español que, para constituir una vivienda adecuada, una vivienda ha de proporcionar seguridad en su tenencia, lo que no es el caso de los albergues. Los albergues constituyen una solución habitacional de carácter temporal, pero no constituyen una vivienda adecuada.

La Administración, en general, intenta reaccionar —con poco éxito en la práctica— ante el incremento de solicitantes en situación de vulnerabilidad residencial, modificando para ello sus reglamentos de adjudicación de viviendas (por ejemplo, contemplando en sus reglamentos para la adjudicación de las viviendas la tipología ETHOS, según dictamen del Comité Económico Social Europeo de octubre de 2011). Organizaciones e instituciones de ámbito privado, que trabajan para ofrecer algún tipo de solución a esas familias, denuncian que la Administración destina escasos recursos a estos grupos vulnerables, por lo que existen importantes carencias en materia de cobertura de vivienda destinado a personas en riesgo de indigencia.

## OCUPACIONES ILEGALES [11.4]

El incremento más relevante de quejas recibidas en materia de vivienda, durante el ejercicio 2019, se refiere a familias que escriben desesperadas para comunicar que no han tenido más alternativa que ocupar una vivienda vacía para ofrecer a sus **hijos menores de edad** un techo donde poder vivir. En la mayoría de casos, esas familias llevan años solicitando la adjudicación de una vivienda pública protegida. Los padres muestran su desazón porque viven cada día con la angustia de no saber que podrá pasar y en cómo puede afectar todo ello al desarrollo de sus hijos.

Huelga decir que esta institución no puede amparar las ocupaciones ilegales, dado que es un delito tipificado en el artículo 245.2 del Código Penal. Pero tampoco puede mirar hacia otro lado ante situaciones que viven estas familias, que están desamparadas.

Por otro lado, cabe decir que cuando alguien ocupa una vivienda, la esperanza de que se le adjudique una vivienda pública desaparece, pues muchos reglamentos de adjudicación, como el de la Comunidad de Madrid, recogen entre sus requisitos el de «no encontrarse ocupando una vivienda o inmueble sin título suficiente para ello y sin el consentimiento del titular». El Ayuntamiento de Madrid ha aprobado un nuevo Reglamento de adjudicación de viviendas, que ha entrado en vigor el 5 de enero de 2019, y que es algo más permisivo en este sentido, al señalar que no podrán inscribirse como demandantes de viviendas aquellas personas que se encuentren ocupando una vivienda o inmueble de la EMVS o del Ayuntamiento de Madrid, sin título legítimo para ello en el momento de la solicitud o con posterioridad.

En cualquier caso, no parece que la solución al problema sea la del rechazo o bloqueo institucional. Desde hace muchos años, ha defendido esta institución que la política social de vivienda debe enfocarse hacia los más desfavorecidos. Parece necesaria una reflexión sobre este asunto, máxime a raíz del contenido del Dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 11 de octubre de 2019, que considera que la aplicación del requisito (de la no ocupación ilegal) es incompatible con la naturaleza del derecho a la vivienda adecuada. Dicho comité considera que la denegación de la solicitud de vivienda pública sin tener en cuenta la situación de necesidad por encontrarse ocupando una vivienda sin título legal constituye, en sí mismo, una violación de su derecho a la vivienda. Además, la restricción del acceso a vivienda social puede repercutir sobre los menores.

Parece evidente que la ocupación por una familia con menores de edad de una vivienda acredita precisamente la extrema necesidad, lo cual debería constituir un requisito a valorar por la Administración. También pudiera ser objeto de debate el hecho de que se penalice desde la Administración a estos ciudadanos. No es razonable que

una familia acceda a vivir en la indigencia con el fin de poder presentar una solicitud de vivienda que, por otro lado, nadie puede garantizar que sea concedida.

#### ALTERNATIVA HABITACIONAL EN CASO DE DESAHUCIO [11.5]

La principal característica de estos problemas es que las familias necesitan una intervención inmediata por parte de la Administración.

A pesar de que la mayoría de las administraciones han reformado su normativa para afrontar estas situaciones lo cierto es que, en general, no se dispone de recursos suficientes para atender las necesidades de estos solicitantes. Falta coordinación entre las administraciones, departamentos e instituciones implicadas en los desalojos por desahucios. Sin ir más lejos, la **Empresa Municipal de la Vivienda y Suelo de Madrid** ha comunicado en el presente ejercicio que no existe un cauce para que ante cualquier situación de vulnerabilidad residencial esa empresa municipal traslade a los servicios sociales la información de dichas familias. Los servicios sociales de los ayuntamientos, Administración más cercana a estos problemas, carecen de medios. Parece evidente la necesidad de dotarles de mayor presupuesto.

Las familias se ponen en contacto con las administraciones correspondientes, advierten del riesgo de exclusión social al que se enfrentan en fechas próximas, y contemplan como se ven abocados a esperar la fecha del lanzamiento para quedarse en la calle con sus familias. Hay una pérdida de la confianza en la labor administrativa.

Cada vez con mayor frecuencia, estos asuntos son sometidos a la consideración del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, donde obtienen recomendaciones favorables a sus intereses. Entre las recomendaciones generales formuladas por el comité (Dictamen adoptado respecto de la Documentación Nº 37/2018), se encuentra la de «adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alterna, solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alterna, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad». Los afectados comunican a esta institución que no se cumple con lo dictado por el comité y que las medidas provisionales no se respetan. También aseveran que estos dictámenes no se distribuyen ampliamente con el fin de que lleguen a todos los sectores de la población que pudieran verse afectados.

Siempre que es posible, esta institución inicia actuaciones para interesarse por el curso dado a las solicitudes de los interesados que reclaman, ante un desahucio en

fecha próxima, un alojamiento temporal de las viviendas integrantes del Parque de Viviendas de Emergencia Social de la Comunidad de Madrid. De las quejas tramitadas por esta institución se desprende la enorme dificultad de las unidades familiares en cumplir los requisitos de acceso de estas viviendas.

Así a modo de ejemplo, en Madrid, además de cumplir todos los requisitos de acceso previstos en el artículo 19 del Decreto 52/2016, de 31 de mayo, han de encontrarse afectadas por alguna de las situaciones contempladas en el artículo 18 del citado decreto, siendo tal concurrencia presupuesto imprescindible para dar inicio al mencionado procedimiento. Además, para el caso particular de los desahucios deberán darse de manera concurrente las circunstancias que determina la Instrucción de 24 de octubre de 2016 del Consejero de Transportes, Vivienda e Infraestructuras.

En la tramitación de las quejas referidas a este asunto, el defensor del Pueblo considera preciso comunicar que, durante el presente ejercicio, lamentablemente no se ha obtenido ningún resultado favorable, dado que las unidades familiares no cumplían con los requisitos. Esta institución no tiene constancia de que se haya proporcionado alguna de estas viviendas, de forma temporal, a ninguna de las familias que se ha dirigido a esta institución. Tampoco las organizaciones y plataformas de afectados, que durante este ejercicio se han recibido en la institución, tienen conocimiento de ello.

Sin embargo, hay que advertir que, ante una solicitud de información dirigida en este sentido, la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** ha informado que, desde la aprobación del decreto (año 2016), se han adjudicado un total de 50 viviendas por el procedimiento de emergencia social. Se desconoce si se han destinado para solventar una situación de desahucio o de otra de las situaciones previstas como emergencia social, pero en cualquier caso no se puede considerar que sean datos satisfactorios pues resulta escaso e insuficiente el número de adjudicaciones otorgadas en más de tres años.

El Defensor del Pueblo ha insistido en la necesidad de atender prioritariamente los casos de emergencia social y se han propuesto varias resoluciones con el fin de optimizar los recursos disponibles y atender las necesidades de los ciudadanos.

En el anterior ejercicio se informó de la necesidad de una evolución normativa para proteger a las unidades familiares **con menores de edad** que han sido desahuciados y otorgarles un acceso preferente en la adjudicación de viviendas por el procedimiento de emergencia social, por lo que se dirigió a la Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid la Recomendación de que iniciara el procedimiento correspondiente para modificar el artículo 18.1 a) del Decreto 52/2016, en el siguiente sentido:

- a) cuando el desahucio de la vivienda constituya la residencia habitual y permanente de una unidad familiar con menores de edad que no dispongan de alternativa habitacional se exceptuará el cumplimiento del resto de requisitos exigidos en este artículo, y se priorizará el acceso a un vivienda de emergencia social a dicho grupos con el fin de salvaguardar los principios generales de protección al menor y a la familia; y
- b) que se amplíen los supuestos en los que se produce una falta de pago, contemplando la posibilidad de valorar la situación económica real del solicitante, con independencia de que sea sobrevenida o no.

Además, se recomendó crear una base de datos única, que coordine y relacione los distintos registros públicos de demandantes de vivienda existentes en distintas administraciones destinadas a situaciones de riesgo de exclusión social.

La Administración autonómica ha contestado en sentido favorable a las propuestas formuladas. Se ha informado de que está en tramitación la formalización de un protocolo para la detección de supuestos de vulnerabilidad con ocasión de lanzamientos de vivienda familiar, así como medidas de carácter social, en la que se verán satisfechas algunas de las propuestas de esta institución. Se plantea articular el protocolo mediante la firma de un Convenio de Colaboración entre la Comunidad de Madrid, el Consejo General del Poder Judicial y la Federación Madrileña de Municipios, en el que se establecerán diversos cauces e intervenciones que permitan una mejora en la gestión y atención a las situaciones de desahucio que sitúen a los afectados en situación de vulnerabilidad, atendiendo, entre otros factores, a la existencia o no de menores en la familia afectada. Asimismo, con el citado protocolo se facilita la cooperación y coordinación de los servicios sociales locales y autonómicos para prevenir situaciones de exclusión residencial.

Además, se ha informado del proyecto de propuesta de creación y regulación de un registro de demandantes de vivienda con protección pública o de titularidad de la Comunidad de Madrid, en el que se inscribirán las personas físicas demandantes de vivienda pública de titularidad de la Comunidad de Madrid o sujetas a algún régimen de protección pública. Las actuaciones continúan en trámite (18017863 y 16009746).

## DERECHO AL REALOJAMIENTO [11.6]

Los procesos de realojos suelen ser complejos y problemáticos para las personas afectadas. En general, los ciudadanos se dirigen al Defensor del Pueblo para mostrar su disconformidad con las condiciones propuestas por la Administración responsable. Los afectados suelen ser personas con poca formación que precisan en su mayoría de asistencia por parte de voluntarios para poder defender sus intereses adecuadamente.

Parece prudente que en estos casos se actúe con especial transparencia y se comuniquen debidamente los criterios de adjudicación de viviendas concretas a los afectados. En el caso de que intervengan en el proceso varias administraciones, resulta deseable que se explique debidamente cómo se ha llevado a cabo la distribución del realojo de las familias y que, además, esa decisión se notifique a los interesados.

Por la particularidad del proceso y de las personas afectadas, cabe destacar el proceso de realojo de las familias del poblado chabolista de El Gallinero en Madrid.

En virtud de un convenio entre el Ayuntamiento de Madrid y la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid, ambas administraciones se comprometieron a realojar, cada una, al 50 % de las familias afectadas. Los interesados manifestaron su disconformidad con el proceso, dado que el régimen de alojamiento de ambas administraciones es distinto en cuanto a condiciones económicas, lo que implica una discriminación en cuanto a las familias realojadas por la Comunidad de Madrid. Además, se desconocen los criterios de esta distribución. Esta cuestión no es baladí en absoluto, toda vez que, con independencia de la diferencia de las condiciones económicas que implique el realojamiento por parte de una u otra Administración, el realojamiento por parte de la EMVS será siempre, en principio, dentro del término municipal de Madrid, mientras que, en el caso de la Agencia de Vivienda Social, esta puede realojar a las familias en municipios muy alejados de la capital.

En el caso concreto de una unidad familiar afectada por este proceso, compuesta por cinco **menores de edad**, se consideró oportuno iniciar actuaciones con la **Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid**, dado que se le otorgó el derecho al realojo en una vivienda situada en un municipio fuera de la localidad de Madrid, a más de 42 Km de la vivienda en la que se encuentran residiendo de forma provisional. No parece haberse valorado el impacto del cambio de domicilio en la familia en ese momento concreto, que sería muy perjudicial para la integración social, especialmente de los menores, que verían interrumpidos sus estudios en mitad del curso escolar. Por otra parte, el rechazo de la vivienda implica la renuncia al derecho al realojo, con lo que estas personas, en caso de que volvieran a solicitar una vivienda, lo harían por el turno de solicitudes por especial necesidad. Esta institución consideró que el realojamiento se produjo en una fecha inapropiada, por lo que se formuló a la Agencia de Vivienda Social la Sugerencia de ponderar el interés superior de los menores en la decisión de realojo, retrasando el fin del alojamiento temporal hasta el fin del curso escolar (19021454).

[...]

## HACIENDA PÚBLICA [parte II, capítulo 12 del informe anual]

[...]

### TRIBUTOS ESTATALES [12.1]

[...]

#### Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) [12.1.1]

[...]

##### ***Incremento de la deducción por gastos de custodia de menores***

El artículo 81. 2 de la LIRPF contempla la posibilidad de incrementar el importe de la deducción por maternidad hasta en 1.000 euros adicionales, cuando el contribuyente que tenga derecho a ella «hubiera satisfecho en el período impositivo gastos de custodia del hijo menor de tres años en guarderías o centros de educación infantil autorizados». Aunque la ley no aclara la naturaleza de la referida autorización, del contenido del artículo 69 del Reglamento IRPF se deduce que debe estar «expedida por la Administración educativa competente», requisito que proyecta dudas sobre la aplicabilidad de la deducción a las tarifas de determinadas guarderías y centros sin la correspondiente autorización educativa expedida por la Administración autonómica.

La finalidad de la deducción por maternidad, y su mejora mediante la inclusión en ella de los gastos de custodia, parece ser la protección del derecho a la conciliación familiar de las madres trabajadoras y no la educación de los menores, por muy loable que sea este objetivo. Atendiendo al principio de seguridad jurídica, se solicitó de la **Secretaría de Estado de Hacienda** que efectuara una interpretación de la norma para incluir a todos los centros en los que se realice la custodia de menores de 0 a 3 años. La Administración comunicó el mantenimiento de su criterio respecto a la no deducibilidad de las tarifas de las guarderías o centros que no dispongan de autorización de la Administración educativa correspondiente (19001506).

##### ***Custodia compartida y unidad familiar***

Son cada vez más frecuentes las situaciones de disolución matrimonial o de la convivencia en las que se acuerda que la custodia de los hijos menores de la pareja se



realice de forma compartida. En estos casos, la ley sobre el IRPF permite que cualquiera de los dos progenitores realice la tributación conjunta, siempre que el otro opte por declarar de forma individual, sin que existan mecanismos para resolver cualquier conflicto que pueda plantearse al respecto.

La **Secretaría de Estado de Hacienda** rechazó la posibilidad de modificar la norma para que contemple la opción de incluir a los hijos al 50 % en las unidades familiares formadas por cada uno de sus progenitores, al considerar adecuada la regulación actual del impuesto, por cuanto, en el caso de guarda y custodia compartida, la carga tributaria se divide equitativamente entre los ex cónyuges mediante el reparto del mínimo por descendientes. Respecto a la reducción por presentar la declaración de forma conjunta, dicho centro directivo no lo considera un incentivo fiscal a favor de la familia sino un mecanismo que pretende compensar el posible exceso de tributación derivado de la acumulación de rentas (18014475).

#### ***Prestaciones por cuidado de menores con enfermedad grave***

El artículo 37.6, párrafo 3º, del Estatuto de los Trabajadores regula, en el ámbito laboral, el acceso a una reducción de jornada y salario a los trabajadores por el cuidado de menores afectados de enfermedad grave. El menoscabo salarial, producto de la reducción de jornada, se compensa íntegramente con una prestación económica contemplada en el artículo 190 de la Ley General de Seguridad Social, y con la ficción de cotización a la Seguridad Social como si la reducción no hubiera tenido lugar. En cambio, tratándose de funcionarios, el artículo 49.e) del Estatuto Básico del Empleado Público contempla un permiso retribuido que no genera reducción salarial o de cotización, ni, lógicamente, derecho a la prestación económica de la Seguridad Social.

Se han iniciado actuaciones ante la **AEAT**, teniendo en cuenta que, pese a que en ambos supuestos hay plena coincidencia material en el bien jurídico protegido y en la protección otorgada, podría existir un tratamiento fiscal diferenciado, ya que, de conformidad con el artículo 7 de la LIRPF, la prestación que otorga la Seguridad Social a los trabajadores está exenta de tributación sin que los empleados públicos tengan prevista para esta situación acceso a ningún beneficio fiscal equivalente (19017327).

#### ***Colectivos vulnerables***

El Defensor del Pueblo está recibiendo quejas que plantean el retraso en la devolución de los importes que resultan de la declaración del IRPF en el caso de **familias numerosas** y personas con discapacidad. Algunos interesados incluso señalan su percepción de que estas devoluciones se dejan para la parte final del proceso.

Aunque la pertenencia a una familia numerosa o una discapacidad no son hechos reveladores de la capacidad económica, ha de admitirse que se trata en ambos casos de colectivos potencialmente vulnerables, susceptibles de presentar, en la mayoría de las ocasiones, una mayor necesidad de recibir la devolución sin demora.

La **AEAT** comunicó que el proceso de gestión se lleva a cabo conforme a sistemas de control que tienen en cuenta los riesgos de carácter fiscal que puedan presentar las declaraciones y que no existe un criterio de devolución preferente en función de las circunstancias personales del obligado tributario, sino que las devoluciones se van efectuando conforme a los riesgos fiscales que se activen en cada una de las autoliquidaciones (19011952, 19011964, 19011983, entre otras).

Los ciudadanos residentes en España que perciben pensiones por incapacidad con cargo a otros estados vienen reclamando, desde hace años, la igualdad de trato fiscal con los pensionistas que tienen reconocidas sus pensiones por la Administración española. Para dar respuesta a esta situación, la AEAT informó del establecimiento de un procedimiento *ad hoc* en colaboración con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se encarga de emitir el necesario dictamen técnico.

El objeto del procedimiento se concreta en la declaración, como renta exenta de tributación por IRPF, de las pensiones o prestaciones percibidas por ciudadanos residentes en España con cargo a otro Estado, derivadas de una situación de incapacidad laboral asimilándolas a estos efectos al régimen previsto para las pensiones españolas de incapacidad permanente absoluta o gran invalidez (18016320).

Tras la intervención del Defensor del Pueblo, la AEAT acordó revocar las liquidaciones provisionales realizadas erróneamente a un contribuyente, cuya capacidad jurídica había sido modificada mediante sentencia judicial, quien se había practicado la oportuna deducción por discapacidad en su importe máximo. Conforme a la LIRPF, se entiende acreditado un grado de discapacidad del 65 % cuando se trate de persona declarada incapaz mediante sentencia judicial, en virtud de las causas establecidas en el artículo 200 del Código Civil (18016555).

[...]

## ACTIVIDAD ECONÓMICA [parte II, capítulo 13 del informe anual]

[...]

### AGUA [13.5]

[...]

#### Cortes y restablecimiento del suministro [13.5.2]

Siempre que en esta institución se tiene conocimiento de que en las viviendas en las que se ha producido el corte de suministro de agua viven **menores** u otras personas en situación de especial vulnerabilidad, se contacta telefónicamente con el ayuntamiento o con la distribuidora y, por lo general, se restablece de forma inmediata el suministro (19000968, 19021824-01, 19022809, entre otras).

[...]

### ENERGÍA [13.6]

[...]

#### Energía eléctrica [13.6.2]

[...]

##### **Bono social eléctrico**

[...]

Solo en el caso de impago (ante la amenaza del corte de suministro y, por lo general, tras pedir ayuda a los servicios sociales) se toma por lo general conciencia de la existencia del bono social eléctrico y de las medidas de protección que puede llevar aparejadas (como la protección reforzada a los hogares donde vivan **menores de 16 años**, personas con discapacidad o en situación de dependencia). Además, es necesario formular la correspondiente solicitud ante la empresa comercializadora de referencia, lo cual ya constituye una barrera al acceso que puede resultar difícilmente superable para los hogares en situación de mayor vulnerabilidad.

La necesidad de profundizar en el estudio y el análisis de algunos de los problemas detectados justificó la apertura de dos actuaciones de oficio ante la

**Secretaría de Estado de Energía**, con el fin de conocer con más detalle dos aspectos claves en este asunto: el funcionamiento de la aplicación telemática que puso en marcha el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico y las garantías o mecanismos de recurso en caso de denegación.

Esta línea de investigación, aún en curso, está sirviendo para poner de manifiesto algunas ineficiencias en el procedimiento de acceso al bono social eléctrico, que se dan cuando la consulta telemática no ofrece resultados concluyentes sobre si el peticionario tiene o no derecho a él. En este caso, la respuesta denegatoria puede venir fundada en la «imposibilidad de calcular los niveles de renta», situación que se da en solicitudes de hogares con bajos ingresos que no han presentado la declaración del IRPF y que afecta también a familias numerosas que, por sus bajos niveles de renta, solicitan la declaración de «vulnerabilidad severa». Para este supuesto, la normativa prevé que el solicitante puede reclamar ante los servicios autonómicos de consumo correspondientes, pero estos sencillamente no están actuando como órganos de revisión. En ocasiones, el solicitante se verá obligado a recabar de la Agencia Estatal de Administración Tributaria el certificado que acredite sus ingresos.

Todo ello convierte la solicitud del bono social eléctrico en un costoso peregrinaje repleto de barreras procedimentales que, en un contexto de insuficiente información a los peticionarios, parece ahondar en la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas (19013155 y 19019024).

[...]

## JUEGO [13.10]

Tal y como se daba cuenta en el informe correspondiente a 2018, el Defensor del Pueblo inició investigaciones de oficio con los **ministerios de Hacienda y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, respecto de la situación generada por la proliferación de casas de apuestas, así como por la creciente publicidad que se hace de ellas. Dichas actuaciones estuvieron presididas por el interés en profundizar en las posibilidades de intervención de los poderes públicos en este ámbito, con vistas a la protección de los derechos de los consumidores, particularmente de los más vulnerables.

### **Análisis sobre la situación**

La respuesta obtenida de ambos ministerios, junto al examen de las quejas recibidas y de otras informaciones disponibles, condujeron a una serie de conclusiones.

- 
- a) Se trata de un problema de adicciones sin sustancia, en concreto la conducta adictiva de la ludopatía, que requiere tratar el proceso de adicción de forma homogénea y desde la óptica de la salud integral, así como medidas jurídicas de acompañamiento. El crecimiento exponencial de locales de juego y de formas y facilidades para jugar complica las tareas de tratamiento y supone un riesgo añadido para grupos de personas en situación vulnerable.
  - b) Es preciso reforzar la formación e investigación del problema, así como determinar la frontera, si es posible, entre juegos de azar y juegos electrónicos (aplicaciones, videojuegos), ya que estos son susceptibles de generar patrones de comportamiento de riesgo similares y que puede resultar conveniente ordenar o regular. Debe, en especial, prestarse mayor atención al crecimiento de la tasa de adicción, que no siempre resulta perceptible si se considera únicamente año a año.
  - c) En lo que se refiere al debate sobre los límites de la libertad, el Defensor del Pueblo no considera que esta exista cuando en su nombre se atenta gravemente contra otras libertades, derechos o bienes, personales o materiales. Es decir, si no se reconoce una «libertad de empresa» ni una «libertad de establecimiento» referidas a las adicciones sin sustancia, cabe entonces plantearse restringir ese tipo de empresa o establecimiento. No se está ante un problema que quepa enfocar desde una perspectiva exclusivamente de protección del consumidor.
  - d) Las modelos de autorregulación (normas éticas, códigos de conducta) tienen un valor limitado, puesto que su efectividad depende de un grado de compromiso empresarial que no siempre existe y carece de incentivos para autolimitar su actividad.
  - e) La regulación normativa de esta cuestión no resulta completa ni coherente, sobre todo si se pretende abordar el fenómeno de forma integral, lo que implica ir más allá de los juegos de ámbito estatal. Dada la distribución territorial de competencias, no parece posible alcanzar una regulación adecuada sin la participación de las comunidades autónomas y sería conveniente también lograr la implicación de las entidades locales y de las entidades del tercer sector. No se trata necesariamente de que deba dictarse una normativa estatal única, pero sí al menos de abordar el estudio y debate de una propuesta de mayor homologación de esta regulación. Tampoco debe olvidarse que sobre alguna cuestión que aquí resulta de relevancia, como es la del régimen de los medios de comunicación social, la competencia para dictar las normas básicas es estatal (art. 149.1.27ª de la Constitución).

- f) Al Defensor del Pueblo le parece necesario, al menos, estudiar la posibilidad de una prohibición general de la publicidad del juego y de las apuestas de manera análoga a lo hecho con sustancias dañinas como el alcohol o el tabaco. De no optarse por la prohibición completa de publicidad, sería necesario aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles. Debe también mejorarse las medidas preventivas y de inspección y control de la publicidad sobre juegos y apuestas.
- g) Para reordenar el sector puede resultar necesario acometer una revisión de las licencias.

### **Recomendaciones**

Procede a continuación dar sumaria cuenta de las recomendaciones formuladas a los ministerios citados, así como de las respuestas recibidas sobre cada una de ellas.

- a) Reforzar la formación e investigación de los efectos de la publicidad del juego y de las apuestas, especialmente sobre las personas más vulnerables a la adicción, sobre la juventud y sobre la infancia. Para ello, se apuntó la necesidad de abordar un estudio del trastorno producido por el juego desde el punto de vista socio-sanitario en el seno del Consejo Interterritorial de Salud, en coordinación con los servicios de salud de las comunidades autónomas; el diseño de programas de formación en prevención de la ludopatía, para los profesionales de la salud y de los servicios sociales y para otros agentes implicados, y la elaboración de protocolos de actuación y de prevención de las adicciones sin sustancia para su aplicación en los ámbitos escolar, asistencial, sanitario y familiar.

Ambos ministerios aceptaron esta recomendación y pusieron de manifiesto las líneas de trabajo que tienen ya implementadas en coincidencia con lo indicado. El Ministerio de Hacienda comunicaba, entre otras, alguna propuesta que ha formulado, como la de afección parcial de la tasa por gestión de las actividades del juego a iniciativas y estudios sobre juego responsable, que no podía en aquel momento concretarse más por las limitaciones de un Gobierno en funciones.

- b) En el proyecto de real decreto de comunicaciones comerciales de las actividades de juego y de juego responsable: incluir una referencia expresa al juego en línea (*online*) y ajustar la regulación a la presencia de esta modalidad; estudiar, en cooperación con las comunidades autónomas, la prohibición total de la publicidad relacionada con el juego y las apuestas,

incluida la promoción comercial de marcas o de eventos sobre juego y apuestas, en los medios de comunicación, radio, televisión e internet, salvo las loterías y apuestas de la Administración del Estado y de la Organización de Ciegos Españoles (ONCE) o, alternativamente, aumentar las franjas horarias en que la publicidad queda prohibida, de modo que alcancen los horarios infantiles; y prohibir la utilización publicitaria de la imagen de personas con notoriedad pública; previsión y efectiva implantación de medidas preventivas y mejorar la efectividad de la inspección y control, posiblemente mediante los consejos de lo audiovisual.

La posición de los dos ministerios también fue netamente favorable a este respecto. El Ministerio de Hacienda repasó sus previsiones sobre el citado proyecto de ley y encontraba que sus objetivos coinciden con los de la recomendación, aunque precisa que su contenido alcanzará solo a las actividades de juego de ámbito estatal realizadas a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos. Por parte del Ministerio de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales, se remite a la opinión formulada por la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, que expresa su parecer netamente favorable a lo indicado sobre la necesidad de estudiar, al menos, la posibilidad de una prohibición absoluta de la publicidad del juego y de las apuestas, sino su prohibición total.

- c) Acometer una revisión de las licencias en vigor. El Ministerio de Hacienda, con ocasión de la aceptación de esta recomendación, precisó que entendía que su sentido es que se revise el contenido de tales licencias en vigor para garantizar que los operadores de juego con licencias de ámbito estatal cumplan el régimen publicitario que corresponda.
- d) Establecer una nueva regulación y tipificación de las infracciones, que en esta materia deben ser tipificadas como graves o muy graves, y de las sanciones, e incluir la retirada de la licencia en esos casos o para los de reiteración. El Ministerio de Hacienda señala que, al margen de las actuaciones ya en curso para modificar la regulación reglamentaria de esta cuestión, por razones de reserva de ley, resultaría necesario que el nuevo Gobierno abordarse la revisión de la Ley de regulación del juego (Ley 13/2011, de 27 de mayo) que complete las lagunas actualmente existentes.
- e) Reforzar las políticas activas de juego responsable dirigidas a fortalecer la protección de las personas más vulnerables a la adicción. El Ministerio de Hacienda aceptó esta recomendación y resaltó que en esta línea iban precisamente varias medidas del Programa de trabajo de juego responsable 2019-2020, que en lo relativo a la protección del participante prevé una serie

de líneas estratégicas con proyectos dirigidos al estudio de las mejoras normativas y operativas del Registro General de Interdicciones al Juego, así como el establecimiento de un servicio de alerta de intentos de activación de registros de usuario en operadores de juego *online* (*phishing alert*) o el análisis de la viabilidad para el establecimiento de límites conjuntos y globales a los depósitos de los participantes teniendo en cuenta su actividad en todas las plataformas de juego. Como ocurrió con las demás recomendaciones, la posición del Ministerio de Sanidad, Consumo y Servicios Sociales fue resueltamente favorable a acoger esta recomendación.

Vista la respuesta de ambos ministerios, esta institución consideró que no tenía objeto mantener abiertas las actuaciones, sin perjuicio del seguimiento que se hará sobre la efectiva implantación y el alcance de las medidas que finalmente se adopten o la reanudación de las actuaciones si resultara preciso. Por otra parte, cabe también apreciar una mayor sensibilidad de las administraciones públicas autonómicas y locales a este respecto, por lo que ha de confiarse en que todo ello permita poner en práctica estas recomendaciones en la legislatura en curso (18018671 y relacionadas).

### ***Líneas complementarias de actuación***

Con independencia de la investigación referida, esta institución ha registrado un incremento de las quejas que se reciben en relación con la proliferación, particularmente en las grandes ciudades, de casas de apuestas y de fórmulas de juego a través de internet. Muchas de estas quejas plantean posicionamientos generales y, por lo tanto, se les ofrece información de carácter igualmente general sobre el trabajo que se viene realizando. Sin embargo, en algunos casos las pretensiones de los ciudadanos son más concretas y permiten su tramitación individual.

Así, en una de estas quejas se planteaba la inacción de la Administración autonómica, en este caso de la Comunidad de Madrid, en respuesta a una denuncia formulada por el interesado contra una empresa de juego. El núcleo de la queja era que su hijo, que tenía problemas de ludopatía y había formulado una solicitud de autoexclusión, había podido, sin embargo, realizar apuestas en línea, lo que revelaba la ineficacia del sistema y la poca agilidad del control administrativo sobre este aspecto de la regulación.

La respuesta de la **Dirección de Área de Ordenación y Control del Juego de la Comunidad de Madrid**, indicó que finalmente se había incoado un procedimiento sancionador por la falta de control efectivo por parte de la empresa sobre el correspondiente registro de autoexclusión. Más allá del caso particular, esta investigación tiene relevancia para detectar las deficiencias en el sistema de inspección



de juego que puedan estar produciéndose, razón por la que se mantienen abiertas las actuaciones (19011121).

En otros dos asuntos, también sustanciados con la Administración autonómica madrileña, se plantearon cuestiones vinculadas a la excesiva cercanía de los **menores** al juego. En una de las quejas se inquiriere la razón por la que el Decreto 42/2019, de 14 de mayo, por el que se modifican los reglamentos de apuestas y de máquinas recreativas y de juego, para establecer restricciones en cuanto a la ubicación de los locales y la distancia mínima con centros educativos de enseñanzas no universitarias, se ha establecido un período transitorio de diez años, que afecta tanto a locales ya abiertos como a licencias en tramitación en el momento de la entrada en vigor de la norma. La otra queja manifestaba su disconformidad con el funcionamiento de cafeterías y bares de máquinas recreativas tipo B1 («tragaperras»), al entender que el acceso de menores a estos establecimientos es habitual y que el cumplimiento de la prohibición de uso de estas máquinas por parte de menores de edad depende del especial celo del personal de cada establecimiento. Ambos expedientes están al cierre de este informe pendientes de respuesta oficial (19020184 y 19020797).

[...]

## COMUNICACIONES Y TRANSPORTE [parte II, capítulo 14 del informe anual]

[...]

### COMUNICACIONES [14.1]

[...]

#### Acceso a internet [14.1.4]

El acceso al servicio de internet en condiciones adecuadas y de igualdad para todos los ciudadanos residentes en España es una cuestión que preocupa a esta institución, por suponer una brecha digital que separa a los habitantes de las zonas menos pobladas, generalmente el interior de la península, de los de las áreas más pobladas, como las capitales o la zona litoral.

[...]

[E]n el ámbito educativo, en el convenio marco para la extensión del acceso a la banda ancha ultrarrápida de los **centros docentes españoles**, se ha creado el programa «Escuelas Conectadas», que prevé llegar a más de cinco millones de alumnos a través de 16.500 centros docentes españoles no universitarios sostenidos con fondos públicos. Se indicó que más del 60 % de las escuelas conectadas están ubicadas en municipios de menos de 20.000 habitantes.

[...]

### TRANSPORTE [14.3]

[...]

#### Transporte aéreo [14.3.2]

En el informe de 2018 se aludió al problema suscitado por la falta de **servicios de acompañamiento de menores** en el transporte aéreo. En algunas rutas, las compañías aéreas han suprimido este servicio, lo que deja a los padres o cuidadores de menores sin alternativas de transporte. La falta de estos servicios genera una dificultad, en ocasiones insalvable, para los progenitores que viven separados y en ciudades distantes, para los que el avión resulta la única alternativa posible.

La plena eficacia del derecho de los menores a relacionarse con sus padres, aun en el caso de que estos vivan separados, requiere de algún tipo de acción pública, ya que no parece razonable depende de la sola decisión empresarial de las compañías aéreas. En la actuación ante la Administración española, se ha sabido que la **Dirección General de Aviación Civil**, del Ministerio de Fomento, se dirigió a la Dirección General de Movilidad y Transporte de la Comisión Europea para plantearle la necesidad de regular esta cuestión, habida cuenta del derecho reconocido en el artículo 24.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En paralelo, el Defensor del Pueblo ha puesto el asunto en conocimiento del Defensor del Pueblo Europeo, a fin de que, si lo considera oportuno, actúe ante los órganos de la Unión Europea (17002343).

[...]

#### Transporte por carretera [14.3.4]

##### ***Familias numerosas con título expedido en otra comunidad autónoma***

Una ciudadana planteaba en su queja que, a pesar de tener derecho a una tarifa especial en los billetes exprés al aeropuerto por su condición de miembro de familia numerosa, al tomar un autobús en la Terminal 2 del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas no se le aplicó tal tarifa, argumentando el conductor que debía de hacerlo a través de una máquina que solo reconoce documentos expedidos por la entidades prestadoras del servicio en la Comunidad de Madrid.

El Defensor del Pueblo abrió actuaciones y las respuestas recibidas, tanto del **Consortio Regional de Transportes de Madrid** como de la **Empresa Municipal de Transporte de Madrid (EMT)**, confirmaron que el medio para acreditar la condición de miembro de familia numerosa por parte de un viajero es la tarjeta de transporte público que ha de ser utilizada también en los casos de compra de billetes sencillos para beneficiarse del descuento previsto por tal supuesto.

El Defensor del Pueblo entiende que, dado que los billetes sencillos están pensados para usuarios ocasionales del transporte público madrileño, es lógico suponer que estas personas y quienes no residen habitualmente en la Comunidad de Madrid no dispongan de una tarjeta de transporte público con su perfil de usuario como miembro de familia numerosa, lo que no debería impedirle beneficiarse de un descuento mediante la presentación del título de familia numerosa o de la tarjeta acreditativa expedidos por su comunidad. Lo contrario supone que los residentes en España no tienen los mismos derechos en todas las partes de su territorio, lo que se opone a lo previsto en los artículos 39.1 y 139.1 de la Constitución. Por lo tanto, se ha dirigido a ambos organismos una Recomendación para que corrijan esta práctica. La EMT ha comunicado que no se considera competente en materia de ordenación de los títulos de transporte y medios de

pago, que estima que corresponde al consorcio regional, por lo que al cierre de este informe las actuaciones permanecen abiertas a la espera de la respuesta del consorcio (19011505).

[...]

## ADMINISTRACIÓN LOCAL [parte II, capítulo 17 del informe anual]

[...]

### TERRITORIO Y POBLACIÓN [17.3]

Se han presentado numerosas quejas que afectan al derecho del ciudadano de ser empadronado en el municipio en el que reside habitualmente. En algunos casos, las quejas venían dadas por la exigencia a los interesados del cumplimiento de determinados requisitos que no se exigen por la normativa del padrón de habitantes, dificultándose así su acceso. Este es el caso de la **Ciudad Autónoma de Ceuta** que condicionaba el acceso al padrón a aportar el permiso de residencia y a notificar a la Oficina de Extranjería el cambio de domicilio. Se sugirió a la Administración que cesara de exigir al interesado el cumplimiento de requisitos que no se exigen en la normativa que regula el empadronamiento en España.

En esta materia es necesario mencionar la actuación de la **Ciudad Autónoma de Melilla**, que ha sido reiteradamente objeto de quejas presentadas por ciudadanos marroquíes. Estos mostraban su disconformidad porque la ciudad autónoma denegaba la inscripción de **sus hijos menores de edad** en el padrón municipal de habitantes por no contar con el visado que desde el año 2003 exige la Ley 7/1985, de 2 de abril, para los nacionales de Estados que, por virtud de tratado o acuerdo internacional, disfrutaban de un régimen específico de exención de visado en materia de pequeño tráfico fronterizo con el municipio en el que pretenden el empadronamiento.

Esta institución recomendó a la Ciudad Autónoma de Melilla que valorara instar a las administraciones competentes que se acomodara la normativa padronal a los requisitos establecidos por la sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, de 28 de diciembre de 2018, y realizó las reflexiones que siguen.

Si el padrón no constituye prueba de residencia legal en España, sino que es meramente un registro de situaciones de hecho, carece de sentido exigir un visado como lo hace el artículo 16 de la LRBRL. Con dicha exigencia, se está introduciendo en la normativa padronal un elemento propio del derecho de extranjería que limita el acceso al padrón a determinados vecinos y por ende se está alterando la naturaleza y desvirtuando el objeto que tiene el padrón de habitantes.

A mayor abundamiento, el artículo 6 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece en su apartado 3 que los ayuntamientos incorporarán al padrón a los extranjeros que tengan su domicilio habitual en el municipio y mantendrán actualizada la información relativa a ellos, sin que conste ninguna referencia a la exigencia de visado, permiso de residencia o cualquier otro instrumento propio de extranjería.

Por otro lado, no se puede desconocer la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional de 28 de diciembre de 2018, en la que se prohíbe toda discriminación a los menores extranjeros respecto de los nacionales españoles en cuanto a requisitos de identificación para la inscripción en el padrón. Si bien esta sentencia se refiere a la determinación de criterios diferentes para acreditar la identidad de los menores, los criterios en ella expuestos son válidos para el caso que nos ocupa.

Así, la Audiencia Nacional señala que:

[R]esulta paradójico pensar que los menores extranjeros no acompañados que entran en nuestro país reciben protección plena cuando los servicios sociales asumen su tutela por razón de desamparo, y en cambio a los cuidadores de los menores que los acompañan no se les facilite el acceso a los servicios esenciales y se coloque a sus hijos o pupilos en riesgo de desamparo.

El incumplimiento por los extranjeros de la obligación de disponer de un documento de identificación y un permiso de residencia o estancia en nuestro país, no puede hacer imposible el cumplimiento de una obligación de registro, de la que depende el acceso de sus hijos o tutelados a las prestaciones a las que tienen derecho, impidiéndoles, además, poder acreditar un simple hecho que podrá ser alegado para regularizar su estancia por motivos excepcionales (...) (FJ 2).

Así, por un lado, no puede negarse la inscripción de los menores por el mero hecho de venir acompañados de sus padres, dejándolos en peor condición que sí fueran tutelados por los servicios sociales, y, por otro, no se puede dejar de registrar a sus padres por el mero hecho de no disponer de un permiso de residencia.

Si la Audiencia Nacional hace esta reflexión con relación a la exigencia de un permiso de residencia, con mayor razón se ha de entender válida para un mero visado, lo que pone en cuestión el régimen actual previsto aplicado por la ciudad autónoma.

Los poderes públicos tienen el mandato constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. Asimismo, de acuerdo con el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de

enero, de Protección Jurídica del Menor, todo menor tiene derecho a que su interés sea valorado y considerado como primordial en todas las acciones y decisiones que le conciernan, tanto en el ámbito público como privado.

Para poder dar cumplimiento al mandato constitucional, cobra especial relevancia la inscripción en el padrón de habitantes, dado que a través de este registro se da acceso al ciudadano a numerosos servicios públicos. Sin el derecho a acceder al padrón municipal y a la prestación de los servicios públicos, especialmente relevantes cuando se dirigen a menores, no es posible garantizar la plena y real igualdad del individuo.

Finalmente, la Administración ha de velar porque la población de derecho reflejada en las cifras oficiales coincida con la población de hecho del municipio. Esta institución tiene sus dudas sobre si la población de derecho reflejada en las cifras oficiales coincide con la población de hecho del municipio, lo que supondría un obstáculo importante al correcto diseño e implementación de sus políticas públicas. El desconocimiento del número real y del perfil de los vecinos supone una limitación muy trascendente para poder llevar a término una correcta planificación y ejecución de las competencias de la ciudad autónoma.

La situación actual comporta que la financiación que recibe la ciudad no coincida con la que le correspondería si se empadronara a todo aquel que realmente vive en el municipio. Así, la participación en tributos del estado de las ciudades autónomas no atiende el factor de población como debería, siendo este importante en materia de financiación. Por lo que es de interés municipal garantizar que el padrón refleje la población real de la ciudad, y así garantizarse los recursos suficientes.

Otro de los aspectos importantes tratados se refiere a la tramitación de los empadronamientos de menores de edad por parte de un solo progenitor cuando no se aporta el previo acuerdo o toma de conocimiento del otro ni se acredita ostentar la guarda y custodia en exclusiva. Se recibió un escrito por parte del Síndic de Greuges de Catalunya sobre esta cuestión. Se abrió queja de oficio con el **Consejo de Empadronamiento** para solicitar que aclarara algunas de las dudas surgidas sobre la tramitación de las solicitudes de empadronamiento en estos casos, ya que se estaba observando que los ayuntamientos estaban tramitando de manera diferente estas inscripciones.

El Consejo de Empadronamiento informó a esta institución que se ha acordado la propuesta de modificación de las instrucciones de empadronamiento vigentes para aclarar los extremos que no quedaban claros. En el caso del progenitor que, no ostentando la guarda y custodia en exclusiva del menor, solicita su inscripción en el padrón sin contar con la firma del otro progenitor, se prevé la modificación de la instrucción para recoger la exigencia de que este firme una declaración responsable en

la que justifique por un lado la imposibilidad de disponer de la firma del otro progenitor en la solicitud, y por otro que no existe resolución judicial que se pronuncie sobre la custodia y que el menor convive con el mismo. Por ello, se ha previsto como anexo a la instrucción un nuevo modelo de declaración responsable que contemple claramente estos extremos.

Si, por el contrario, existe una resolución judicial que se pronuncie sobre la guardia y custodia del menor, se propone que esta se presente acompañada de una declaración responsable firmada por el progenitor, cuyo modelo también se incorpora como anexo de la instrucción, en la que se señale que la resolución judicial está en vigor y que no existe otra posterior que la modifique.

Por otro lado, en relación con los supuestos de guardia y custodia compartida en la propuesta informada por el Consejo de Empadronamiento, se ha eliminado la distinción a la hora de tramitar las inscripciones en el padrón en función de que la custodia compartida fuera o no equilibrada entre los dos progenitores. Así, si bien en la instrucción vigente se recoge que en aquellos casos en los que uno de los padres conviva con el menor durante un mayor período, este puede solicitar la inscripción en el padrón del menor, la modificación propuesta prevé que en todo caso de custodia compartida sea necesario el mutuo acuerdo de los progenitores.

Las propuestas aportadas por la Comisión de Empadronamiento para dirimir la problemática que se suscita en la gestión del padrón cuando se pretende la inscripción o cambio de domicilio de un menor por un solo progenitor separado o divorciado aportan soluciones claras a la problemática y contribuyen a crear el clima adecuado de seguridad jurídica armonizándose los criterios dispares existentes en la actualidad. Tanto los funcionarios municipales y responsables de las entidades locales como los ciudadanos van a poder tener unas directrices claras y transparentes de los requisitos necesarios en cada caso para poder proceder a inscribir al menor.

[...]



## EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (MNP) [parte II, capítulo 19 del informe anual]

[...]

### ***Visitas a lugares de privación de libertad***

La visita efectivamente es la actividad básica del MNP. Durante el año al que se refiere el presente informe se han efectuado 106 visitas a lugares en los que pudieran encontrarse personas privadas de su libertad.

A continuación se detalla la distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias. El criterio de agrupamiento es de orden cuantitativo temporal creciente, de modo que son presentadas, en primer lugar, las visitas a los «lugares de detención» de menor duración, siguiendo la terminología del OPCAT, para proseguir con las de los lugares de media y larga estancia.

[...]

[relativo a **menores**:

Lugares de privación de libertad de larga duración:

- Centros para menores infractores: 10 visitas]

[...]

[atendiendo a su tipología de conformación de los equipos que han realizado estas visitas:

- multidisciplinares: 8 centros de internamiento de menores
- comisionados parlamentarios autonómicos: 1 centro de menores
- con técnicos de otras áreas del defensor del pueblo: 1 centro de menores]



## ÍNDICE COMPLETO

<b>Datos y contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo .....</b>	<b>5</b>
Actividad internacional .....	5
Cooperación internacional .....	5
<b>Supervisión de la actividad de las administraciones públicas .....</b>	<b>6</b>
Administración de Justicia.....	6
«Bebés robados» .....	6
Dilaciones en la Administración de Justicia .....	11
Actuaciones relevantes respecto a dilaciones .....	11
Servicio público de la justicia .....	12
Menores en centros de internamiento para menores infractores .....	12
Sustracción internacional de menores por uno de los progenitores.....	15
Puntos de encuentro familiares .....	17
Registro civil.....	18
Tramitación de expedientes de nacionalidad: situación general.....	18
Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad .....	19
Ciudadanía y seguridad pública .....	20
Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos .....	20
Malos tratos y uso de la fuerza.....	20
Tráfico .....	21
Otras cuestiones de tráfico.....	21
Migraciones .....	23
Entrada a territorio nacional .....	23
Denegaciones de entrada .....	23
Interceptación y tratamiento de la inmigración irregular en alta mar .....	24
Entrada por puestos no habilitados .....	25
Puestos no habilitados .....	25
Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla.....	26

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta.....	27
Menores extranjeros no acompañados .....	27
Determinación de la edad .....	27
Registro de menores extranjeros no acompañados.....	31
Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela .....	32
Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia.....	33
Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados .....	35
Acceso a la mayoría de edad de los menores extranjeros no acompañados .....	35
Menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE).....	36
Repatriación de menores extranjeros no acompañados .....	37
Visitas a centros de menores .....	38
Expulsiones y devoluciones .....	41
Quejas relacionadas con la materialización de las devoluciones y expulsiones .....	41
Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de las resoluciones de expulsión o devolución .....	42
Víctimas de trata de seres humanos.....	43
Oficinas consulares .....	44
Medios humanos y materiales de los órganos consulares.....	44
Visados en régimen comunitario .....	45
Visados de reagrupación familiar .....	45
Motivación de las resoluciones denegatorias de visado .....	47
Procedimientos de residencia y cuestiones conexas.....	47
Oficinas de extranjeros .....	47
Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares .....	47
Régimen general de extranjería .....	49
Asilo.....	51
Acceso al procedimiento.....	51
Extensión y reagrupación familiar.....	55
El sistema de acogida.....	55
Dispositivos de las organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes .....	56
Igualdad de trato.....	58

---

Discriminación por origen étnico, racial o nacional.....	58
Comunidad gitana.....	58
Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales.....	58
Discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género .....	62
Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social .....	63
Violencia de género.....	65
Actuaciones en la fase de detección y emergencia.....	67
Valoración del riesgo policial .....	67
Planes personales de intervención o Plan de intervención individualizado .....	68
Centros de acogida de emergencia .....	69
Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal.....	70
Asistencia jurídica gratuita.....	70
Servicios de atención a las víctimas de la Administración de Justicia.....	71
Actuaciones en la fase de integración social de las víctimas .....	72
Empadronamiento .....	72
Víctimas de violencia de género extranjeras.....	73
Actuaciones de educación, sensibilización y concienciación contra la violencia de género .....	73
Plan de educación en la igualdad para primaria y secundaria .....	73
Protección a menores víctimas de violencia de género .....	74
Sistemas de valoración del riesgo específico para menores.....	76
Modificaciones legislativas para defensa del superior interés del menor.....	78
La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas.....	78
Dificultades para la identificación como víctimas de trata .....	79
menores de edad víctimas de trata .....	80
Educación y deporte.....	83
Educación.....	83
Educación no universitaria .....	84
Escolarización.....	84
Ayudas educativas .....	89
Instalaciones escolares .....	95

Homologación y convalidación de estudios no universitarios.....	102
Educación Inclusiva. Alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.....	104
Servicios escolares complementarios .....	114
Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria.....	119
Sanidad.....	125
Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud .	125
Ordenación de prestaciones .....	128
Actuaciones en el ámbito de la atención primaria.....	130
Respuestas a las recomendaciones del estudio conjunto de los defensores del pueblo sobre urgencias hospitalarias .....	131
Estudio sobre la atención al daño cerebral adquirido infantil.....	131
Seguridad social y empleo .....	136
Seguridad social .....	136
Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos .....	136
Prestaciones para el cuidado del lactante .....	139
Prestaciones a supervivientes .....	140
Prestaciones y subsidios por desempleo .....	141
Política social.....	144
Sistema de protección de menores.....	145
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo .....	145
Centros.....	152
Adopción .....	153
Familias numerosas .....	154
Personas con discapacidad .....	158
Atención temprana.....	158
Personas en situación de dependencia .....	159
Personas en riesgo y en situación de pobreza y exclusión social .....	160
Rentas mínimas de inserción .....	160
Acción social municipal.....	165
Vivienda .....	167
Del riesgo de la exclusión social a la extrema pobreza .....	167
Ocupaciones ilegales .....	169
Alternativa habitacional en caso de desahucio .....	170
Derecho al realojamiento .....	172
Hacienda pública .....	174

---

Tributos estatales .....	174
Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) .....	174
Actividad económica .....	177
Agua .....	177
Cortes y restablecimiento del suministro.....	177
Energía.....	177
Energía eléctrica .....	177
Juego.....	178
Comunicaciones y transporte.....	184
Comunicaciones.....	184
Acceso a internet.....	184
Transporte.....	184
Transporte aéreo .....	184
Transporte por carretera.....	185
Administración local .....	187
Territorio y población.....	187
El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) .....	191







**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**

[ww.defensordelpueblo.es](http://ww.defensordelpueblo.es)