

Los niños y los adolescentes  
en el informe  
del Defensor del Pueblo 2015





**Los niños y los adolescentes en el  
informe del Defensor del Pueblo 2015**

Madrid, 2016

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.

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

Impresión: Defensor del Pueblo

## Sumario

---

PRESENTACIÓN .....	7
<b>I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO .....</b>	<b>9</b>
<b>RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES</b> <b>(capítulo I.2 del informe anual).....</b>	<b>11</b>
Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes (I.2.1) .....	11
Justicia (I.2.1.1) .....	11
Seguridad (I.2.1.3).....	12
Educación (I.2.1.5) .....	12
Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos (I.2.3) .....	12
Estudio sobre <i>La escucha del menor, víctima o testigo</i> (I.2.3.1) .....	12
Estudio sobre <i>Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil</i> (I.2.3.4) ..	20
Seguimiento de recomendaciones de años anteriores (I.2.4) .....	23
<b>II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS .....</b>	<b>25</b>
<b>ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (capítulo II.1 del informe anual) .....</b>	<b>27</b>
Servicio público de la justicia (II.1.3) .....	27
Registro civil (II.1.4) .....	29
Otras cuestiones registrales de interés (II.1.4.7) .....	29
Violencia de género (II.1.6).....	29
Menores ante la justicia (II.1.7).....	32
La escucha del menor, víctima y testigo (II.1.7.1).....	32
Menores infractores (II.1.7.2) .....	34
<b>MIGRACIONES (capítulo II.4 del informe anual) .....</b>	<b>38</b>
Asistencia y protección en el exterior (II.4.1).....	39
Presos españoles en el extranjero (II.4.1.1).....	39
Entrada a territorio nacional (II.4.2) .....	40
Actuaciones en puestos fronterizos (II.4.2.1) .....	40
Denegaciones de entrada (II.4.2.2) .....	41
Entrada de extranjeros por puestos no habilitados (II.4.3).....	42
Puestos no habilitados (II.4.3.1) .....	42
Centro de estancia temporal de extranjeros de Melilla (II.4.3.2).....	43
Menores extranjeros no acompañados (II.4.4) .....	45
Determinación de la edad (II.4.4.1) .....	45
Otras cuestiones (II.4.4.2) .....	46
Visitas a centros de menores (II.4.4.3).....	48
Víctimas de trata de seres humanos (II.4.7).....	49
Víctimas menores de edad (II.4.7.2) .....	49
Oficinas consulares (II.4.8) .....	51
Procedimientos de residencia y cuestiones conexas (II.4.9).....	53

Régimen comunitario (II.4.9.1) .....	53
Régimen general de extranjería (II.4.9.2) .....	54
Asilo (II.4.10) .....	56
Demoras en las citas para solicitar protección internacional y en la resolución de los expedientes (II.4.10.2) .....	56
Problemas en la acogida de solicitantes (II.4.10.3) .....	57
<b>IGUALDAD DE TRATO (capítulo II.5 del informe anual) .....</b>	<b>59</b>
Discriminación por razón de sexo y orientación sexual (II.5.3) .....	59
No discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales (II.5.3.1) .....	59
Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (II.5.5) .....	60
<b>EDUCACIÓN (capítulo II.6 del informe anual) .....</b>	<b>61</b>
Educación no universitaria (II.6.1) .....	62
Problemas relacionados con la insuficiente oferta de plazas educativas (II.6.1.1) .....	62
Instalaciones de los centros docentes (II.6.1.2) .....	63
Admisión de alumnos (II.6.1.3) .....	66
Ayudas (II.6.1.4) .....	68
Educación inclusiva (II.6.1.5) .....	70
Aplicación de la «edad corregida» a efectos de escolarización de niños prematuros (II.6.1.6) .....	76
Revisión de calificaciones y acceso a copias de examen (II.6.1.7) .....	76
<b>SANIDAD (capítulo II.7 del informe anual) .....</b>	<b>79</b>
Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria (II.7.2) .....	79
Ordenación de prestaciones (II.7.3) .....	79
Actuaciones en el ámbito de la atención primaria (II.7.5) .....	79
Actuaciones en el ámbito de la atención especializada (II.7.6) .....	80
Salud pública (II.7.8) .....	80
Prestación farmacéutico y medicamentos (II.7.10) .....	81
<b>POLÍTICA SOCIAL (capítulo II.8 del informe anual) .....</b>	<b>83</b>
Menores (II.8.2) .....	83
El marco legislativo de protección de la infancia y la adolescencia (II.8.2.1) .....	83
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo (II.8.2.2) .....	84
Protección de la juventud e infancia en los medios de comunicación e información (II.8.2.3) .....	85
Personas con discapacidad (II.8.3) .....	86
Recursos para personas con discapacidad (II.8.3.5) .....	86
Situación de dependencia (II.8.5) .....	87
Familias numerosas (II.8.6) .....	87
Personas en situación de pobreza y exclusión social (II.8.7) .....	89
Rentas mínimas (II.8.7.1) .....	89
Garantía alimentaria de la población infantil (II.8.7.2) .....	89
<b>VIVIENDA (capítulo II.9 del informe anual) .....</b>	<b>91</b>
Desalojos forzosos por ocupaciones ilegales (II.9.8) .....	91

<b>SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO (capítulo II.10 del informe anual)</b> .....	<b>92</b>
Seguridad Social (II.10.1) .....	92
Prestaciones por maternidad o paternidad y riesgo durante el embarazo (II.10.1.4) .....	92
Desempleo (II.10.1.6) .....	92
<b>ACTIVIDAD ECONÓMICA (capítulo II.12 del informe anual)</b> .....	<b>94</b>
Energía eléctrica (II.12.4).....	94
Libertad de empresa y comercio (II.12.7) .....	94
Consumo (II.12.8) .....	95
Subvenciones (II.12.11) .....	95
<b>URBANISMO (capítulo II.15 del informe anual)</b> .....	<b>96</b>
Licencias urbanísticas (II.15.3) .....	96
Barreras arquitectónicas y urbanísticas (II.15.7) .....	97
<b>ADMINISTRACIÓN LOCAL (capítulo II.16 del informe anual)</b> .....	<b>98</b>
Actividades y servicios públicos municipales (II.16.6).....	98
<b>FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS (capítulo II.17 del informe anual)</b> .....	<b>99</b>
Condiciones laborales de los empleados públicos (II.17.8) .....	99
Permisos de los funcionarios públicos (II.17.8.1).....	99
<b>EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP) (capítulo II.19 del informe anual)</b> .....	<b>103</b>



## PRESENTACIÓN

El Defensor del Pueblo supervisa la actuación de las administraciones públicas respecto a los derechos de los menores de edad desde que inició su andadura en 1983.

Para ello, actúa de oficio o bien tramita las quejas que pueden plantear los menores de edad, sus representantes y las asociaciones que defienden sus derechos.

Desde 1996, en cumplimiento del mandato de la Ley Orgánica de protección jurídica del menor [artículo 10.2 c)], uno de los adjuntos del Defensor del Pueblo coordina las actuaciones respecto a los derechos de los niños y adolescentes, con el objetivo de mejor ampararlos y defenderlos. En este mandato, corresponde a la Adjuntía Segunda esta función.

El presente documento recoge todos los capítulos y epígrafes del informe anual del Defensor del Pueblo, correspondiente a 2015, que se refieren a problemas y actuaciones administrativas que afectan a los derechos de los niños y adolescentes.

Se trata de las quejas y las actuaciones del Defensor relativas a los menores en diversas materias, como educación, justicia, migraciones, sanidad, política social, etc.

La configuración del informe anual sigue un criterio temático específico, más cercano y acorde con la estructura de las administraciones, de manera que hay aspectos transversales que quedan repartidos en los distintos capítulos. Es el caso de los relativos a los derechos de los niños y adolescentes.

De ahí el sentido del presente documento: reunir todos esos apartados para facilitar su difusión y conocimiento y dar visibilidad al trabajo institucional en defensa de los derechos de los menores de edad.

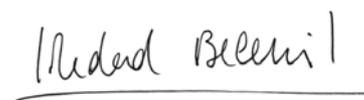
Respecto a la terminología, se usa de forma indistinta ‘menor’, ‘menor de edad’, ‘niño’ y ‘niños y adolescentes’. En el ordenamiento jurídico español es más frecuente el término ‘menor’ o la expresión ‘menor de edad’. En el ordenamiento internacional sin embargo suele usarse el término ‘niño’, que es el que recoge la Convención sobre los Derechos del Niño. La Constitución española fija la mayoría de edad en los dieciocho años. De acuerdo con la Convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad. Por tanto, pese a que en castellano el término ‘niño’ tenga un uso más coloquial y cotidiano, desde el punto de vista jurídico ambos términos son iguales. Lo relevante jurídicamente es que nos referimos a las personas menores de 18 años.

En ocasiones, se utiliza la expresión ‘niños y adolescentes’, ya que en nuestra lengua puede resultar extraño llamar ‘niños’ a los mayores de 12, 13 o 14 años, y con ello se consigue además un texto de lectura más fluida. Es preciso aclarar que no hay distinción jurídica entre niño y adolescente, más allá de las diferencias que puedan derivarse de las diferentes fronteras de edad que recoge el ordenamiento, como por ejemplo los dieciséis como la edad para poder

consentir o rechazar por si mismo un tratamiento médico, la edad para emanciparse y poder contraer matrimonio, o la edad de responsabilidad penal.

Finalmente, no usamos 'derechos de la infancia y adolescencia' en tanto los derechos no son de la colectividad o del grupo al que se refieren esos términos sino de cada uno de los individuos que lo conforman.

Madrid, mayo de 2016

A handwritten signature in black ink that reads "Soledad Becerril". The signature is written in a cursive style and is underlined with a single horizontal line.

Soledad Becerril

DEFENSORA DEL PUEBLO

Se sigue en este documento el mismo orden del informe anual, dividido en dos partes (I, *Contenidos principales de la gestión del Defensor del Pueblo*, y II, *Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas*). Se indican entre paréntesis, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del mismo informe.

**Contenidos principales  
de la gestión del Defensor del Pueblo**



## RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS. SEGUIMIENTO DE LAS RESOLUCIONES (capítulo I.2 del informe anual)

### Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes (I.2.1)

#### Justicia (I.2.1.1)

##### ***Recomendación de 5 de noviembre, formulada ante la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, sobre el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social para la garantía de la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad***

Como consecuencia del estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado en mayo de 2015 (véase más abajo, epígrafe 2.3), se consideró conveniente recomendar a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia el fomento de la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada, a fin de preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas menores de edad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

Esta **Recomendación** ha sido aceptada. El presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia se refiere en su respuesta al Código de Autorregulación sobre contenidos televisivos e infancia, suscrito por las principales televisiones públicas y privadas con anterioridad a la **Recomendación**, comprometiéndose a impulsar su cumplimiento y desarrollo de conformidad con los objetivos de esta.

##### ***Recomendación de 30 de noviembre, formulada ante la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, sobre la creación de un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional***

Un ciudadano sirio, beneficiario de protección subsidiaria en España, solicitó ayuda para que sus hijas, menores de edad, pudieran acceder a territorio español de una manera segura. En el momento de la petición, el lugar de residencia de sus hijas en Siria estaba sometido a continuos bombardeos. Las menores iban a viajar a Turquía junto a otros familiares, y transcurridos pocos días en dicho país, embarcarían con destino a Grecia, para entrar irregularmente en Europa. Se pudo comprobar que no existe ningún procedimiento para ese tipo de casos urgentes y que se sigue actuando con las mismas herramientas previstas para situaciones muy distintas. La falta de resolución de la petición de extensión impide la concesión de los visados.

Se recomendó a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

**Recomendación** pendiente de contestación.

### Seguridad (1.2.1.3)

**Recomendación de 1 de julio, formulada ante la Dirección General de la Policía, sobre colaboración con las autoridades policiales extranjeras para poder compartir los datos de menores, posibles víctimas de trata**

Ante la inexistencia de la posibilidad de compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de los menores que se encuentren en paradero desconocido, se consideró necesario subsanar esta carencia para hacer más efectiva la protección de estos menores especialmente vulnerables. Por ello, se recomendó que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

**Recomendación** aceptada.

### Educación (1.2.1.5)

**Recomendación de 9 de octubre, formulada ante el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, sobre el diseño de un programa educativo específico para los menores que se encuentran en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla**

Se constató, por un lado, que en el Centro de Estancia Temporal (CETI) de Melilla se carecía de actividades, así como la inexistencia de espacios seguros para la infancia hace que la situación de los menores de edad necesite de especial atención. Por otro lado, el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad Siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaba su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó diseñar un programa educativo específico para esos menores, en colaboración con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, y con intervención de entidades especializadas en la infancia.

**Recomendación** pendiente de contestación.

## Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos (1.2.3)

### Estudio sobre *La escucha del menor, víctima o testigo* (1.2.3.1)

La preocupación del Defensor del Pueblo por la posición jurídica del menor en el proceso judicial motivó el estudio *La escucha y el interés superior del menor*. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia, presentado en mayo de 2014, y del que se dio cuenta en el informe correspondiente al pasado año. Este estudio se ocupaba de dos procedimientos civiles: el de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores y los denominados «procesos de familia».

En este nuevo estudio se trató de dar continuidad a esta línea de trabajo, poniendo la atención en la escucha del menor en el proceso penal como víctima o testigo. El objetivo fue,

pues, ocuparse de quienes pueden padecer una «doble victimización» –en el sentido más propio del término en el caso de las víctimas de un delito– si el sistema judicial penal no atiende las orientaciones más modernas que, partiendo de los artículos 3.1 y 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño, inciden en el derecho del menor a que su interés sea una consideración primordial, así como su derecho a ser escuchado en «todo procedimiento judicial o administrativo que afecte al niño».

Los artículos 96.1 y 10.2 de la Constitución española se refieren, respectivamente, a la incorporación de los tratados internacionales al ordenamiento interno y a la interpretación de los derechos fundamentales y libertades de conformidad con los tratados sobre la materia. Por su parte, el artículo 39.4 establece que «los niños gozarán de la protección prevista en los acuerdos internacionales que velan por sus derechos». De acuerdo con todo ello, la Convención sobre los Derechos del Niño se sitúa en lo alto de la pirámide normativa tras la Constitución, con un rango especial que exige la modificación, derogación o inaplicación de las normas legales y reglamentarias que la contradigan. Sus disposiciones, así como las observaciones del Comité de los Derechos del Niño, han de servir además como criterios interpretativos respecto de los derechos del niño. Lo mismo puede predicarse de las recomendaciones del Consejo de Europa.

De ahí que sea preciso incorporar progresivamente en la práctica cotidiana de los operadores jurídicos, tanto en procedimientos administrativos como judiciales, la nueva filosofía en el tratamiento de los derechos del niño, que emana de los instrumentos internacionales. En ese objetivo, las directivas comunitarias representan un indudable avance.

En España, además de la regulación específica, particularmente la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, es imprescindible referirse a la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado sobre protección de los menores víctimas y testigos, a la práctica judicial y a los protocolos de actuación en las Comunidades Autónomas o partidos judiciales que los tengan.

Recientemente, el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril) recoge en un solo texto legislativo un catálogo de derechos, trasponiendo las directivas de la Unión Europea en la materia. Con ello se supera el plano exclusivamente procesal y se ofrece una perspectiva social a todas las víctimas que lo sean de cualquier delito, incluyendo en dicho concepto a sus familiares. Esta regulación era necesaria para colmar lagunas que se detectaban en nuestro ordenamiento. No obstante, los expertos consultados coinciden en que podría haberse aprovechado la ocasión para elaborar un Estatuto de la víctima menor de edad, si bien existen referencias expresas a los menores víctimas en el articulado.

El derecho del niño a ser escuchado y la obligación simultánea de garantizar el derecho de defensa del acusado configuran una realidad en la que son precisas medidas para que el niño no padezca una «segunda victimización».

Por ello, este estudio pretende analizar las fortalezas y deficiencias que se detectan en nuestro ordenamiento jurídico y en la práctica habitual y, para ello, además de cotejar los estándares internacionales y europeos con la legislación española, resultaba oportuno llevar a cabo varias jornadas de reflexión con actores relevantes en el proceso penal, para estudiar el trabajo cotidiano de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de los órganos judiciales.

Con este propósito, se llevaron a cabo cinco jornadas de debate entre el 5 de noviembre y el 3 de diciembre de 2014, para cuya preparación se elaboró una lista abierta de cuestiones a considerar. Este método permitió reunir a actores relevantes, quienes, sobre una lista de temas que conocen con antelación, mantienen una discusión abierta y, al propio tiempo, estructurada.

El orden sistemático decidido para la realización del estudio comprende la elaboración de una síntesis de los parámetros internacionales y europeos, el análisis de la manera de escuchar al niño en los tres momentos claves del proceso penal (la sede policial, la preconstitución de la prueba y el juicio oral) y la elaboración de las correspondientes conclusiones y recomendaciones. Todo ello poniendo el foco de atención en la escucha del menor víctima o testigo, desde la vocación institucional del Defensor del Pueblo de analizar la realidad y procurar influir en la modificación de las normas o prácticas operativas con el fin de lograr una mejor garantía del derecho del menor a ser escuchado.

### **Conclusiones**

1. Examinados los parámetros internacionales y europeos fundamentales, puede concluirse que la normativa española, una vez publicada la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, está sustancialmente adaptada a dichos parámetros en lo que se refiere a la escucha del menor víctima o testigo.

Han de mencionarse cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración.

#### **a) Libre expresión**

El artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño se refiere al derecho de los menores a expresar libremente su opinión en todos los procesos. Los párrafos 62 a 64 de la Observación General 12 del Comité de Derechos del Niño se refieren a que debe tener la oportunidad «de ejercer plenamente su derecho a expresar libremente sus opiniones de conformidad con la resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social».

En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla del derecho a presentar sus opiniones, necesidades y preocupaciones.

Conforme al artículo 1.2, segundo inciso, de la Directiva 2012/29/UE, «prevalecerá un planteamiento sensible a la condición de menor, que tenga en cuenta la edad del menor, su grado de madurez y su opinión, al igual que sus necesidades e inquietudes».

#### **b) Información para su ejercicio**

El derecho a ser oído en la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social está directamente relacionado con el derecho a ser informado; en el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativa a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en la pornografía se habla también del derecho a la información sobre la causa, en el sentido más amplio, sin el que la escucha quedaría en buena medida vacía de contenido.

**c) Audiencia en un «entorno amigable»**

Todos los instrumentos internacionales y europeos aluden de una u otra forma a lo que pudiéramos denominar «entorno amigable de la escucha». A título de ejemplo, la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social se refiere al derecho del menor a ser protegido de sufrimientos durante el proceso de justicia; asimismo, el artículo 24 de la Directiva 2012/29/ UE establece una serie de medidas con este propósito.

**d) Toma en consideración de lo que dicho por el menor**

Conforme a la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, ha de prestarse «la debida consideración a las opiniones y preocupaciones del niño y, si no les es posible atenderlas, explicando al niño las causas».

En el Consejo de Europa, la Guía sobre la justicia amigable de 2010 se refiere al «respeto y sensibilidad» con que deben ser escuchados los niños. La Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, consagra que «toda víctima tiene el derecho a entender y ser entendida» (artículo 4, primer inciso). El lenguaje habrá de ser claro, sencillo y accesible, teniendo en cuenta factores como la «minoría de edad» (artículo 4a). El derecho a la información de toda víctima se establece con un contenido extenso (artículo 5). La Fiscalía vela por la protección de los menores para que no les perjudique el desarrollo del proceso (artículo 19, párrafo segundo). Las medidas de protección de los artículos 25 y 26 garantizan un «entorno amigable».

Se establecen una serie de medidas de protección para la fase de investigación (artículo 25.1a, b y c) que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23.4, son aplicables a menores de edad víctimas de algún delito contra la libertad o indemnidad sexual. Se trata de que «se les reciba declaración en dependencias especialmente concebidas o adaptadas», «que se les reciba declaración por profesionales que hayan recibido una formación especial para reducir o limitar perjuicios a la víctima, o con su ayuda» y «que todas las tomas de declaración a una misma víctima le sean realizadas por la misma persona, salvo que ello pueda perjudicar de forma relevante el desarrollo del proceso o deba tomarse la declaración directamente por un juez o un fiscal». Asimismo, de conformidad con el artículo 26.1a, «las declaraciones recibidas durante la fase de investigación serán grabadas por medios audiovisuales y podrán ser reproducidas en el juicio»; este último artículo es aplicable a todos los procesos con menores víctimas. Se trata de medidas que habrá de aplicar tanto la policía como jueces y fiscales, formuladas en términos imperativos cuya puesta en práctica exige necesariamente adoptar decisiones en cuanto a medios personales (suficiente personal y formación del mismo) y materiales (instalaciones).

En el marco del artículo 24.3, se evaluarán las necesidades de cada menor víctima y esta evaluación individual «tomará en consideración sus opiniones e intereses». Las previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal –en preceptos como el artículo 433 párrafo cuarto, 448 párrafo tercero, 681.3 o 707 párrafo segundo, entre otros– o la Circular 3/2009, de 10 de noviembre, de la Fiscalía General del Estado, constituyen elementos claves del sistema.

Como consideración crítica hay que indicar que no se recoge expresamente la previsión, como pide la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social, de que se expliquen al niño las causas por las que no se ha atendido a sus opiniones y preocupaciones. No obstante, cabe la interpretación de que así debe ser teniendo en cuenta la amplitud del derecho a la

información, que incluye la indicación de los cauces para comunicarse con la autoridad (artículo 5.1j) y el espíritu que encierra en su conjunto el Estatuto de la víctima.

Los déficits que, de hecho, se detectan no obedecen, pues, a insuficiencias normativas sino a limitación de medios personales y materiales.

**2. La escucha del menor ha de efectuarse al mismo tiempo que se mantiene el principio de contradicción en el proceso y las garantías de defensa del justiciable.**

**3. Debe permitirse al menor víctima de delito denunciar por sí solo para hacer efectiva una participación completa y plena en el proceso judicial,** sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.

**4. Los menores víctimas de delitos tienen reconocido el derecho a la asistencia jurídica gratuita con independencia de su situación económica,** si bien no existe un turno de oficio específico de abogados para atender a los menores víctimas, como sí los hay para los menores infractores o las víctimas de violencia de género.

**5. La primera atención policial a la víctima es esencial (recepción, manera de preguntar).** Ha de evitarse tanto el riesgo de sobreseimiento por falta de pruebas como la denominada «segunda victimización». Es necesario crear espacios no hostiles para realizar la exploración del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o para recibir su testimonio; los uniformes, las armas, la estética de los edificios, cohiben al menor.

**6. Cuando se trata de menores de corta edad, es un riesgo posponer la declaración o incluso repetirla nuevamente en la fase de juicio oral ante un tribunal,** porque los recuerdos que tendrá el menor serán los últimos y estos estarán alterados por el transcurso del tiempo.

**7. La especialización policial es esencial para el adecuado tratamiento de los menores víctimas de delitos,** así como su implantación en todos los territorios y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

**8. Con independencia de la existencia de especialización policial en los distintos cuerpos,** lo cierto es que, con gran frecuencia, quien interviene en primer lugar en situaciones de menores víctimas es la **patrulla de seguridad ciudadana**, de ahí la **necesidad de una formación básica sobre estos temas para que sus componentes sepan lo que tienen que hacer y cómo hacerlo desde un primer momento.**

**9. El ofrecimiento de acciones que ha de ser realizado por la policía a la víctima de todo delito se lleva a cabo con normalidad,** pues está integrado en las prácticas de los diversos cuerpos policiales; además, al presentar la denuncia, el formulario específico establecido al amparo de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual, se imprime de forma automática para ser entregado al denunciante. Cuestión distinta es el lenguaje técnico utilizado, tanto en el ofrecimiento de acciones como en las previsiones contenidas en esta ley y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, lenguaje difícilmente comprensible para un menor. Ello refuerza la importancia de las Oficinas de asistencia a las víctimas, que en este caso se encargarían de explicar y aclarar las dudas que puedan surgir con un tipo de lenguaje que asegure la comprensión de los derechos del menor.

**10. Al menor no se le informa expresamente en la policía de que no está obligado a declarar contra determinados familiares,** lo que puede empañar la eficacia procesal de la

**declaración si la denuncia es contra alguno de ellos.** El artículo 416.1 párrafo segundo de la Ley de Enjuiciamiento Criminal dispone que los testigos al ser oídos en declaración deben ser advertidos por el juez instructor de que pueden acogerse al artículo 416.1 párrafo primero de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en el sentido de estar exonerados de declarar por parentesco.

**11.** Sobre el asunto del acompañamiento al menor para realizar la declaración, las directrices emanadas de la Resolución 2005/20 del Consejo Económico y Social de Naciones Unidas mencionan la **necesidad de acompañamiento en todo momento**. Existen razones sólidas tanto a favor como en contra de la presencia de los padres, por lo que lo fundamental será tener en cuenta las circunstancias del caso concreto.

**12.** En general, se procura **que víctima y autor no se encuentren en dependencias policiales**, cuidando que las citaciones impidan una posible coincidencia.

**13.** Aunque todos los profesionales consultados comparten la idea de que el niño debe declarar el menor número de veces posible, no existe un criterio único que las cuantifique, ni que indique si es más apropiado que se tome declaración en sede policial o directamente en los juzgados. Se entiende que cada caso es distinto, resultando diferente si, al presentar la denuncia, existe autor conocido o no. Si no hay un autor conocido, los representantes de los distintos cuerpos policiales ven adecuado tomar una primera declaración a la mayor brevedad posible con el fin de poder dar inicio a la investigación. De esta forma, se obtiene un testimonio más fiable en cuanto a los recuerdos que pueda tener el menor de lo sucedido y menos contaminado por el paso del tiempo.

**14.** Si el menor, acompañado o no, acude al juzgado a presentar una denuncia, puede ocurrir que no haya ningún **técnico del equipo psicosocial para atenderle**, al no existir turno de guardia para este propósito, si bien su presencia ayudaría a disminuir el impacto emocional que puede suponer para el menor dicha comparecencia.

**15.** Debido a la actual situación de la mayoría de los juzgados del ámbito penal, en la práctica puede pasar mucho tiempo, incluso años, desde el comienzo del proceso hasta que se dicta sentencia, por lo que resulta altamente conveniente la preconstitución de la prueba.

**16. La preconstitución de la prueba**, practicada con todas las garantías y grabada, es un instrumento adecuado para cohonestar la prevención de la «victimización secundaria» del menor y el derecho de defensa del imputado. No obstante, es importante llevarla a la práctica en un momento procesal, por una parte, cercano a los hechos y, por otra, suficiente para que pueda constituir, en su caso, prueba de cargo, en razón de que se haya podido ejercer una defensa adecuada del imputado.

**17.** No existe un criterio uniforme en cuanto al modo en que debe preconstituirse la prueba. De las aportaciones de los asistentes a las jornadas de debate para la realización de este estudio se observa que varían las condiciones en función de la disponibilidad material de los juzgados, así como de la voluntad del juez. En todo caso, es preferible que exista una sala debidamente preparada y con la participación en la práctica de la prueba de personal especializado.

**18.** En la vista oral, si bien la escucha en la propia sala de vistas adoptando medidas de precaución (como el uso de biombos o «peceras») resulta posible para evitar el contacto físico entre menor y agresor y, al propio tiempo, garantizar la contradicción, resulta más conveniente para preservar el superior interés del niño el uso de videoconferencia desde una sala diferente.

Sin embargo, no todos los órganos judiciales disponen de instalaciones y personal suficiente para llevar a cabo esta práctica.

**19.** La preservación de la intimidad del menor víctima o testigo es una necesidad esencial y transversal que abarca desde la denuncia hasta la sentencia y aun después. No obstante, en ocasiones no se consigue dicha preservación, apareciendo datos en los medios de comunicación que permiten la identificación y causan grave daño a los niños.

**20.** El plazo de un año establecido en la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para solicitar las ayudas previstas, puede resultar insuficiente en algunos casos.

### **Recomendaciones**

#### **I. Al Consejo General del Poder Judicial; Fiscalía General del Estado; Ministerio de Justicia; Direcciones Generales de la Policía, de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra, de la Ertzaintza, y de la Policía Foral de Navarra; Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia; Consejo General de la Abogacía Española, y Consejo General de Procuradores de España**

1. Llevar a cabo programas de formación con motivo de la publicación del nuevo Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), con especial atención a la víctima menor de edad, atendiendo a cuestiones como los nuevos derechos, forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del mencionado Estatuto.

#### **II. Al Ministerio de Justicia y Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de medios personales y materiales al servicio de la Administración de Justicia**

2. Adoptar las medidas necesarias para disminuir el impacto emocional que supone para el menor tener que acudir al juzgado, teniendo en cuenta a estos efectos experiencias de países de nuestro entorno cultural en los que la toma de declaración se realiza en ludotecas o espacios infantiles. Si no resulta posible esta opción, al menos procurar evitar todos los formalismos que pudieran intimidar al menor, como entrar por la puerta principal de los juzgados y no disponer de una sala de espera propia y adaptada.

3. Dotar a todos los edificios judiciales en que se lleven a cabo juicios orales de naturaleza penal de sistemas de videoconferencia en una sala específica y distinta a la de vistas, de modo que el menor víctima o testigo de un delito, en el supuesto de que por no haberse preconstituido la prueba o por otras razones deba declarar en el juicio, lo haga por videoconferencia desde esa sala específica, la cual estará diseñada para que el menor pueda prestar la declaración en un entorno adecuado y acompañado de personas de su confianza. Esta sala también podría ser utilizada para preconstituir prueba grabada.

4. Crear nuevas Oficinas de asistencia a las víctimas en el territorio de su jurisdicción o, cuando menos, reforzar las existentes dotándolas de mayores medios personales y materiales para un óptimo funcionamiento y respuesta a las necesidades sociales. En particular, se procurará que

una persona al servicio de la Oficina asista al menor desde que se interpone la denuncia, tanto para mantenerle informado, como para ser su persona de contacto y apoyo, y le acompañe en las fases policiales, de preconstitución de la prueba y en el juicio.

5. Que se adopten las medidas necesarias para que los miembros de los equipos psicosociales se turnen en la realización de las guardias como el resto del personal del juzgado, todo ello en defensa del superior interés del menor víctima o testigo en un proceso penal.

6. Proponer la inclusión en el proyecto de Ley de Presupuestos para 2016, correspondiente al ámbito territorial de su competencia, de las partidas necesarias para la plena satisfacción de los derechos de los menores víctimas de delitos, establecidos en el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

### **III. A la Fiscalía General del Estado**

7. Adoptar las iniciativas necesarias para evitar el conocimiento público de la identidad de los menores víctimas de delito en los procesos penales, tanto en la instrucción como en el juicio, a la luz de lo dispuesto en el artículo 19, párrafo segundo, del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), en cuya virtud «en el caso de las víctimas menores de edad, la Fiscalía velará especialmente por el cumplimiento de este derecho de protección, adoptando las medidas adecuadas a su interés superior cuando resulte necesario, para impedir o reducir los perjuicios que para ellos puedan derivar del desarrollo del proceso».

8. Adoptar las iniciativas necesarias para que en todos los casos se procure evitar la confrontación visual de los menores testigos de delitos con el inculpado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 448 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en la redacción dada por el Estatuto de la víctima (Ley 4/2015), teniendo en cuenta que en dicho artículo se configura como posibilidad y no como obligación.

### **IV. Al Ministerio de Justicia**

9. Fomentar campañas de sensibilización social a favor de los derechos de los menores víctimas de delitos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

10. Impulsar la reforma del artículo 7 de la Ley 35/1995, de 11 de diciembre, de ayudas a víctimas de delitos violentos y contra la libertad sexual para ampliar el plazo de prescripción de la acción para solicitar las ayudas previstas en dicha ley.

### **V. Al Ministerio de la Presidencia**

11. Fomentar la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del Estatuto de la víctima (Ley 4/2015).

### **VI. A las Direcciones Generales de la Policía, Guardia Civil, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra**

12. Garantizar en la investigación policial de delitos cometidos contra menores la estricta preservación de la intimidad del niño, en concreto, que no aparezcan en los expedientes sus datos personales ni su filiación, utilizando a este propósito algún tipo de código o clave, sin perjuicio del traslado de dichos datos en sobre cerrado a la autoridad judicial en el momento procesal oportuno.

13. Grabar todas las declaraciones en sede policial de menores víctimas de delito, cuando menos en audio, aunque no sirviese para preconstituir prueba al no dar lugar a la contradicción, con el fin de proteger el testimonio del menor que en ese momento no está contaminado por posteriores intervenciones o falsos recuerdos.

14. A tender en sede policial a los menores víctimas de delito, a través de agentes que no vayan uniformados.

15. Adoptar todas las medidas necesarias para que los menores víctimas de delito y los presuntos autores no coincidan en sede policial en los mismos espacios o al mismo tiempo.

16. Adoptar las medidas necesarias para facilitar que el menor, si lo desea, pueda presentar sin necesidad de acompañamiento denuncias en comisarías y otras instalaciones policiales, sin perjuicio de que se le dote de mecanismos de apoyo para este propósito.

17. Reforzar la especialización policial para la atención de los menores víctimas de delitos.

#### **VII. A la Comisión Nacional de Coordinación de la Policía Judicial**

18. Impulsar entre las instituciones representadas en esa Comisión Nacional la realización de un protocolo, para la escucha del menor víctima y testigo en el proceso penal en la declaración policial y preconstitución de la prueba, válido en todo el territorio nacional, con el fin de unificar los criterios establecidos en los diversos protocolos actualmente existentes.

#### **VIII. Al Consejo General de la Abogacía Española**

19. Que se favorezca, en el marco de sus competencias, la especialización de los abogados del turno de oficio que vayan a asistir a las menores víctimas en un proceso penal, bien mediante la creación de turnos de oficio especializados, bien mediante secciones específicas de los turnos de oficio ya existentes.

#### **Estudio sobre Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil (1.2.3.4)**

En 1997 el Defensor del Pueblo presentó un informe sobre la seguridad y prevención de accidentes en áreas de juegos infantiles, donde se incluía entre sus recomendaciones la necesidad de elaborar y aprobar unas reglas técnicas para la normalización de los equipamientos de las zonas de juegos de los niños, reglas con que se acreditarían la calidad y seguridad de estos equipos.

Diecisiete años después, en enero de 2014, a raíz de un trágico accidente en un parque infantil en Rivas Vaciamadrid (Madrid), esta institución inició actuaciones de oficio ante el ayuntamiento de la localidad. Al estudiar la legislación sobre las áreas de juego infantil pudo comprobarse que solo tenían regulada la materia las comunidades de Andalucía y Galicia.

Por ello, coincidiendo con que en 2014 se cumplió el 20º aniversario de la Convención de los Derechos del Niño, esta institución decidió llevar a cabo un nuevo estudio, solicitando información a las quince Comunidades Autónomas restantes.

Recibida la información, se acotó su objeto a las instalaciones que figuran como dotación de infraestructuras públicas al aire libre y de libre acceso destinadas al ocio infantil. Además, aunque la integración de los niños con discapacidad no se incluyó en el objeto inicial

de las actuaciones, durante el desarrollo de las indagaciones se detectó la existencia de un generalizado déficit de accesibilidad.

Las áreas de juego infantil, además de ser seguras, deben poder ser disfrutadas por todos los niños, con independencia de sus capacidades. Para ello, ha de atenderse a los criterios de accesibilidad universal y juego inclusivo, tanto en la planificación de los accesos, entorno, zona de estancia y de juego como en la elección de los juegos, es decir, aquellos que puedan ser utilizados por el mayor número de niños y que cumplan los requisitos de «diseño para todos».

Tras estudiar la documentación aportada por las comunidades autónomas, las actuaciones de los Comisionados Autonómicos en esta materia, la normativa internacional, estatal, autonómica y local, los estudios oficiales existentes sobre prevención de lesiones en los niños y también análisis independientes sobre áreas de juego en nuestro país se elaboraron unas conclusiones y recomendaciones.

En materia de seguridad el Defensor del Pueblo dirigió recomendaciones a los tres niveles de administración territorial existentes. Así, recomendó a la Administración General del Estado **aprobar unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación de las ya existentes**; a las Comunidades Autónomas que carecieran de legislación sobre la materia, se les recomendó **regular los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines público y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego, aprobar una regulación sancionadora y valorar la inclusión en la normativa la seguridad de los parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas**; y finalmente, a los ayuntamientos, se les recomendó **regular mediante ordenanza los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios, realizar inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica y publicar en las páginas web municipales de los ayuntamientos de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego y establecer un sistema ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro o cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios**.

En materia de **accesibilidad**, el Defensor del Pueblo recomienda que las comunidades autónomas continúen subvencionando por medio de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas los programas de los entes locales y que los ayuntamientos aprueben ordenanzas de **requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales**, que incluyan en los Planes Municipales de Accesibilidad las intervenciones en las áreas de juego infantil y, finalmente, que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

El Defensor del Pueblo considera que hay un margen de mejora para hacer que las áreas de juego de nuestras ciudades y pueblos sean más seguras y más accesibles. Todas las Administraciones concernidas, en virtud de sus competencias y desde el momento en que han

asumido compromisos en materia de protección de la infancia y de integración de las personas con discapacidad, han de adoptar medidas para garantizarlo.

## **Recomendaciones**

### **I. Seguridad**

1. Aprobar, por parte de la Administración General del Estado, unas condiciones mínimas de seguridad que deban cumplir todas las áreas de juego infantil de nueva construcción, y establecer un período de adaptación para las ya existentes, en virtud del artículo 149.1.1.<sup>ª</sup> de la Constitución, que atribuye a la Administración General del Estado la competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales.
2. Regular, por parte de las comunidades autónomas que carezcan de legislación sobre la materia, los requisitos de seguridad que han de cumplir las áreas de juego infantil instaladas en parques y jardines públicos y el equipamiento que contengan, y establecer un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juego.
3. Establecer, por parte de las comunidades autónomas, una regulación sancionadora por el incumplimiento de las reglas de seguridad o de mantenimiento de las áreas de juego.
4. Valorar la inclusión en la normativa que se recomienda aprobar, por parte de las comunidades autónomas que no lo hayan regulado, la seguridad de los parques infantiles de uso comunitario y titularidad privada existentes en comunidades de propietarios o asociaciones culturales o deportivas.
5. Regular, por parte de los ayuntamientos, mediante ordenanza, los requisitos de seguridad de las áreas de juego infantiles instalados en sus municipios; y al menos incluir las normas UNE-EN en los pliegos de prescripciones técnicas, tanto para los nuevos suministros de equipamiento como para su instalación y mantenimiento y exigir una certificación del conjunto del área para garantizar su correcta instalación.
6. Realizar, por parte de los ayuntamientos, inspecciones periódicas por técnicos cualificados con conocimientos en la normativa técnica.
7. Publicar en las páginas web municipales, por parte de los ayuntamientos de los municipios de más de 5.000 habitantes, información actualizada sobre las inspecciones realizadas en las áreas de juego infantil de la localidad y su resultado; y establecer un sistema rápido y ágil de denuncias sobre falta de limpieza o deterioro de los juegos o sobre cualquier otra incidencia que pueda poner en riesgo a los menores usuarios.

### **II. Accesibilidad**

1. Proseguir la utilización de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas por parte de las Comunidades Autónomas y subvencionar los programas de los entes locales para la supresión de barreras en el espacio urbano.
2. Aprobar, por parte de los ayuntamientos, ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales y garantizar que el montaje, instalación y mantenimiento es correcto.

3. Incluir, por parte de los ayuntamientos, dentro de las actuaciones de los Planes Municipales de Accesibilidad, las intervenciones correspondientes en las áreas de juego infantil.
4. Adaptar progresivamente, por parte de los ayuntamientos, las áreas de juego infantil de sus parques y jardines a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

#### Seguimiento de recomendaciones de años anteriores (I.2.4)

##### ***Recomendación formulada el 28 de junio de 2013 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, sobre actualización de la legislación de protección a la infancia, al objeto de priorizar el acogimiento familiar frente al residencial***

Se recomendó que el proyecto de ley sobre la actualización de la legislación sobre protección de infancia que estaba previsto remitir a las Cortes Generales contemplase las siguientes medidas: 1) que, salvo en casos tasados con un criterio restrictivo, no se acordarán acogimientos residenciales en menores de 3 años; 2) que para los menores de entre 3 y 6 años se establezca la prioridad del acogimiento familiar sobre el residencial; 3) que se aborde una definición más clara y completa de los tipos de acogimiento y su duración, en función de la edad y circunstancias de los menores; 4) que se establezca un estatuto de los derechos y deberes de las familias acogedoras; y 5) que se articule una atención preferente a los acogimientos familiares de personas con discapacidad y otros colectivos con especiales dificultades para acceder al acogimiento familiar.

La **Recomendación** ha sido aceptada y puesta en práctica con la promulgación de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que reforma la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

##### ***Recomendaciones de 23 de septiembre de 2014, a la Consejería de Sanidad de la Generalitat Valenciana, sobre el reconocimiento al colectivo de menores con discapacidad igual o superior al 33 por ciento de la exención en el copago farmacéutico, de conformidad con la legislación específica de esa Comunidad; y comunicar al Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) los supuestos en que resulte de aplicación esta exención***

La recomendación pretendía salvaguardar la aplicación de una norma autonómica, el artículo 20 de la Ley 8/2008, de Derechos de Salud de Menores y Adolescentes, que preveía que los menores con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento quedasen exentos de copago farmacéutico ambulatorio. La Administración, argumentando que la normativa Estatal, tras la modificación de la Ley de garantías y uso racional del medicamento introducida por el Real Decreto-ley 16/2012, dejó sin efecto en la práctica dicha norma al establecer un sistema de copagos vinculado a los conceptos de asegurado y beneficiario. Por ello entiende que ha pasado a ser competencia exclusiva del Estado la decisión sobre el tipo de copago farmacéutico que corresponde a cada usuario del Sistema Nacional de Salud.

La argumentación de la resolución va en la línea de mostrar la compatibilidad de ambas normas y el hecho de que la nueva regulación general no ha derogado la Ley de la Comunidad Valenciana en este punto, por aplicación del principio de especialidad.

La segunda **Recomendación** pretendía que el INSS asumiera la decisión autonómica al tratarse de una competencia concurrente y no de una competencia exclusiva del Estado.

Las recomendaciones fueron rechazadas. La Ley autonómica 10/2014, de 29 de diciembre, derogó la norma en la que se basaba esta resolución y el criterio de la Generalitat ponía en cuestión su capacidad para ampliar o complementar de forma unilateral la cobertura de las prestaciones sanitarias.

***Recomendación 23 de septiembre de 2014, formulada al Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña, para facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria desplazados durante el año escolar un documento acreditativo***

Se recomendó facilitar a los estudiantes con derecho a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud que durante el año escolar se desplazan a Cataluña, un documento acreditativo del derecho a la atención sanitaria pública en centros del Servicio Catalán de la Salud, cuya vigencia se extienda, al menos, hasta la finalización del plazo de la matrícula del curso correspondiente.

La aplicación estricta de la normativa resulta gravosa, dado que obliga al estudiante a empadronarse en Cataluña cuando en realidad su presencia en ese territorio lo es por razón de estudios, mantienen un vínculo con su domicilio familiar y, además, su movilidad es mucho mayor que la del resto de la población.

La **recomendación** ha sido rechazada.



**Supervisión de la actividad  
de las administraciones públicas**



## ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (capítulo II.1 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

(...) En el año 2015 se ha continuado la línea de trabajo iniciada el ejercicio anterior con el estudio *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y de procesos de familia*.

En esta ocasión se ha elaborado el estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado en mayo de 2015, para cuya preparación se llevaron a cabo cinco jornadas de debate, con participación de abogados, representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con competencias de policía judicial (Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Mossos d'Esquadra, Ertzaintza y Policía Foral de Navarra), miembros de los equipos psicosociales adscritos a los órganos judiciales, fiscales y jueces. Se trataba de continuar el estudio de la escucha del menor tras su análisis en el proceso civil, analizándolo ahora en el proceso penal. Las recomendaciones formuladas a las administraciones concernidas como consecuencia del estudio han tenido una favorable acogida.

### **Servicio público de la justicia (II.1.3)**

Son muchas y muy variadas las quejas que se han recibido a lo largo del año con ocasión del anormal funcionamiento de la Administración de justicia, que han dado lugar a diversas actuaciones de las cuales se comentan a continuación las más relevantes.

#### **Equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia**

En el año 2009 la institución elevó una recomendación a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia en relación con los equipos psicosociales que prestan sus servicios en los juzgados con competencia en materia de familia en el territorio español. En lo fundamental, se solicitaba la adopción de las medidas oportunas para dotar de medios humanos y materiales suficientes a dichos equipos, valorando en la selección del personal la especialidad de psicología forense y la formación continua con cursos de reciclaje de los componentes del equipo.

Además de lo anterior, se solicitaba la realización de un estudio sobre los procedimientos y protocolos existentes en las distintas comunidades autónomas, tratando de unificar criterios de actuación comunes en todos los territorios, primando siempre el interés del menor en la elaboración de los informes, que deberían ser evacuados con la mayor celeridad posible.

El ministerio respondió que se iban a tener en cuenta las recomendaciones efectuadas y que iban a ser objeto de tratamiento en la Conferencia Sectorial en materia de Administración de justicia.

Paralelamente, desde el Ministerio de la Presidencia se confirmó que el proceso de selección de los aspirantes a los puestos de psicólogos se regulaban por ese ministerio, quedando al de justicia la realización de las pruebas previamente determinadas en la Convocatoria elaborada por la Dirección General de la Función Pública de dicho ministerio.

Desde esa dirección general se informó en aquel momento que se estaban estudiando otras opciones, al ser conscientes de las disfunciones que podía generar el proceso de selección, para que cada departamento ministerial convocara las plazas del personal laboral que tuviera adscritas.

En la actualidad, se siguen recibiendo quejas de los ciudadanos por la actuación de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia, lo que ha derivado en la apertura de una nueva actuación con el Ministerio de Justicia y cada una de las comunidades autónomas con competencia transferida en materia de justicia.

En el marco de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, se introduce la posibilidad de integrar los equipos psicosociales que prestan sus servicios a la Administración de justicia en los Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses. Por ello, en esta nueva actuación de oficio se solicita a la Secretaría de Estado del Ministerio de Justicia, y administraciones competentes de las comunidades autónomas con competencia en la materia, información relativa al régimen jurídico de dichos equipos y en concreto:

- si se van a incorporar o no a los Institutos de Medicina Legal y las consecuencias de dicha incorporación;
- si los componentes deberán estar adscritos a su colegio profesional a fin de determinar ante que órgano deben responder deontológicamente;
- que informen sobre el proceso de selección de los profesionales que conforman los equipos multidisciplinares, número de integrantes y formación y cualificación requerida.

Se está a la espera de recopilar toda la información solicitada para proceder a un estudio en profundidad de la situación y realizar, en su caso, las propuestas o modificaciones que pudieran considerarse oportunas para garantizar la mejor protección del menor.

### ***Puntos de encuentro familiares***

La situación económica del país ha llevado a la adopción de medidas restrictivas presupuestarias. Así, se han visto afectados los puntos de encuentro familiares, muchos de los cuales han sido cerrados en todas las comunidades autónomas. Ello ha supuesto el incremento de listas de espera de usuarios, porque los juzgados siguen derivando a las familias con situaciones más conflictivas a dichos centros para el ejercicio del régimen de visitas parental, que en ocasiones puede verse impedido durante meses.

La situación descrita ha propiciado que muchos ciudadanos se dirijan al Defensor del Pueblo quejándose por los tiempos de espera para poder acceder al recurso, lo que no en todos los casos puede considerarse una irregularidad en la actuación de la administración susceptible de supervisión, sino que obedece a razones de índole presupuestaria.

No obstante, a la vista de que las relaciones paternofiliales podrían verse perturbadas, se han admitido a trámite algunas de las quejas presentadas, obteniendo un resultado positivo. A modo de ejemplo, la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia** ha comunicado que para el año 2016 ha incluido una propuesta de dotación presupuestaria en el anteproyecto de presupuestos de la Dirección General de Familia y Políticas Sociales, a fin de poder ampliar el número de casos atendidos en los Puntos de Encuentro de Murcia y Cartagena, y poner en marcha un servicio volante que permita la

atención de casos remitidos por los juzgados de zonas distintas a Murcia y Cartagena y poblaciones limítrofes de ambas.

En el momento de admisión de la queja se estaban atendiendo 42 casos en la sede de Murcia (13 en régimen de recogida y entrega y 29 visitas tuteladas) y 21 en Cartagena (6 son recogidas y entregas y 15 visitas tuteladas). Estaban pendientes de atender un total de 72 casos teniendo en cuenta que no se acepta un nuevo expediente hasta que no finaliza la prestación de servicio con la anterior familia, y que en algunos casos la larga duración del conflicto hace necesario que la intervención se prolongue más allá de un año.

El resultado de la actuación iniciada de oficio en relación con el régimen jurídico aplicable a los equipos psicosociales adscritos a los juzgados de familia resultará de gran relevancia para el enfoque y tratamiento de las quejas que se vienen recibiendo por la actuación de los profesionales que integran los puntos de encuentro familiares.

#### **Registro civil (II.1.4)**

##### **Otras cuestiones registrales de interés (II.1.4.7)**

Con motivo de la queja interpuesta por unos padres adoptivos se ha formulado una recomendación en octubre de 2015 para subsanar la carencia detectada en la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de 15 de febrero de 1999, modificada por la Instrucción de 1 de julio de 2004, que solo ha previsto la posibilidad de que conste como lugar de nacimiento el domicilio de los progenitores, en los casos de adopciones internacionales.

Dicha normativa no contempla una disposición análoga para aquellos casos, de adopciones nacionales como el que motivó la queja, en el que el interés del menor justificaría dicha disposición a fin de evitar que terceros lleguen a tener conocimiento de las circunstancias traumáticas que motivaron su adopción. En el próximo informe anual se dará cuenta de la respuesta de la Administración.

#### **Violencia de género (II.1.6)**

Este año se cumple el décimo aniversario de la entrada en funcionamiento, como órganos especializados, de los juzgados de violencia sobre la mujer y las secciones especializadas en el seno de las Audiencias Provinciales de toda España, en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2004 de medidas de protección integral contra la violencia de género (...).

Es destacable este año el conjunto de las medidas previstas en la reciente Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, que modifica el sistema de protección a la infancia y a la adolescencia y mejora las herramientas para la identificación y protección eficaz de las mujeres víctimas de violencia de género y de sus hijos e hijas. El número de menores de edad que han sido asesinados por sus padres, como un modo de infligir el mayor daño posible a sus madres, ha aumentado este año.

Otra iniciativa legislativa de importancia para los víctimas menores de edad, ha sido la entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, que

busca visibilizar como víctimas a los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica, para garantizarles el acceso a los servicios de asistencia y apoyo, así como la adopción de medidas de protección, con el objetivo de facilitar su recuperación integral. Como medida para la efectiva protección a los menores, el Defensor del Pueblo ha solicitado que se concrete la ejecución del Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar.

En el año 2014, la Dirección General de la Policía comunicó que la prioridad era, en los términos previstos en el Plan Estratégico 2013-16, llevar los Servicios de Atención a la Familia a todas las Comisarías donde no existen; elaborar un «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica» para la prevención y la detección precoz; crear protocolos municipales de implantación nacional; e introducir módulos especializados en los niveles formativos del Cuerpo de Policía sobre la violencia doméstica en personas mayores y con discapacidad. Además, se estaba trabajando en medidas de prevención, sensibilización y asistencia integral a las víctimas como la actualización del Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas, así como en el Protocolo de los Institutos de Medicina Legal, estando previstos un ámbito de protección especial para menores y mujeres en especial vulnerabilidad: medio rural, mayores e inmigrantes.

Como continuación de estas actuaciones ante la **Dirección General de la Policía** en 2014, este año se ha solicitado que se actualice los datos de mujeres y menores agredidos por violencia de género que consten en el Sistema Estadístico de Criminalidad en los años 2014 y 2015. Asimismo, se ha requerido información sobre la elaboración de la Instrucción para implantar los Servicios de Atención a la Familia a todas las Comisarías donde no existan, así como de los resultados del «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica», con integrantes del tercer sector (...).

### ***Seguimiento de recomendaciones***

Este año se ha continuado con el seguimiento de las recomendaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en atención al contenido del Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de 16 de julio de 2014, Comunicación número 47/2012 (González Carreño contra España). En el Dictamen se recomienda a España «tomar medidas adecuadas y efectivas para 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, y para que el ejercicio de los derechos de visita o custodia no ponga en peligro la seguridad de las víctimas de la violencia, incluidos los hijos. El interés superior del niño y el derecho del niño a ser escuchado deberán prevalecer en todas las decisiones que se tomen en la materia».

En cumplimiento con las obligaciones internacionales respecto de las recomendaciones formuladas por el mencionado Comité de las Naciones Unidas en el asunto González Carreño contra España, el Defensor del Pueblo solicitó información sobre las actuaciones llevadas a cabo por las instituciones españolas para dar cumplimiento a estas recomendaciones. En cuanto a las medidas respecto del asunto concreto, se consideró que existían cauces suficientes para conceder indemnización cuando se produzcan bien un funcionamiento anormal de la Administración de Justicia, bien un error judicial. Los tribunales españoles se pronunciaron en sentido contrario a la estimación de la petición de indemnización de la Sra.

González Carreño, consideraron que no concurrían los requisitos necesarios para apreciar responsabilidad, y se confirmó la decisión inicial del Ministerio de Justicia.

El Defensor del Pueblo valoró las respuestas de la Administración española sobre el contenido del mencionado Dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y ha solicitado información complementaria al respecto a la Secretaría de Estado de Justicia, a fin de conocer las sucesivas actuaciones para otorgar una reparación adecuada y una indemnización integral y proporcional a la interesada, en cumplimiento con las obligaciones internacionales contraídas del Estado español de conformidad con el Dictamen de la Comunicación número 47/2012. Además, puesto que el Anteproyecto de Ley sobre el ejercicio de corresponsabilidad parental no ha salido adelante en la tramitación parlamentaria, se ha solicitado a la Secretaría de Estado de Justicia información sobre las medidas que se adopten en el marco del régimen de custodia y visitas para la protección de los menores en un contexto de violencia de género, indicando las previsiones para la implementación de estas medidas.

Asimismo, se ha solicitado información sobre los planes con las comunidades autónomas de las «Pautas comunes para la intervención integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas, que atiende de manera integral a sus necesidades en el proceso recuperatorio», detallando el contenido de las pautas y los instrumentos para su supervisión (...).

En el año 2015, además del balance de la aplicación de la Ley Orgánica 1/2004, se ha solicitado también a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género información sobre:

- grado de cumplimiento de la «Estrategia Nacional para la Erradicación de la Violencia Contra la Mujer 2013-16», y el refuerzo de todos los planes autonómicos y municipales para la actuación integral e individualizada con mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos;
- información sobre los avances para establecer Servicios de Atención a la Familia en todas las comisarías del Cuerpo Nacional de Policía donde no existen;
- información sobre el estado de tramitación del «Protocolo de coordinación, colaboración y derivación entre profesionales que abordan la violencia de género y doméstica» y del Protocolo de las Oficinas de Asistencia a Víctimas, así como el Protocolo de los Institutos de Medicina Legal.

Con independencia de las actuaciones generales ante los diferentes organismos involucrados en la lucha contra la violencia de género, el Defensor ha abierto varias actuaciones de oficio por las muertes violentas de mujeres y menores, víctimas de violencia de género en 2015. Las actuaciones se han dirigido tanto a la **Dirección General de la Policía** para conocer la estimación del nivel de riesgo, elaborado por los funcionarios policiales, sobre las víctimas mortales, como a la **Fiscalía General del Estado** a fin de recibir información de la actuación de las distintas fiscalías provinciales una vez recibidas las valoraciones del riesgo efectuada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Asimismo, se ha iniciado actuaciones con los ayuntamientos de los municipios donde se cometieron los asesinatos para conocer la existencia de un Protocolo Municipal para la Gestión de los Casos de Violencia de Género y la aplicación en los casos concretos. De los resultados de estas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual.

## Menores ante la justicia (II.1.7)

La preocupación del Defensor del Pueblo por la posición jurídica del menor ante la justicia ha llevado en este ejercicio a la elaboración de un estudio relativo a sus derechos como víctima o testigo. Además, han de mencionarse algunas actuaciones de interés con respecto a menores infractores que se hallan cumpliendo alguna de las medidas establecidas en la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.

### La escucha del menor, víctima y testigo (II.1.7.1)

En el año 2015 se ha elaborado el estudio *La escucha del menor, víctima o testigo*, presentado al Congreso de los Diputados en mayo y debatido el 9 de junio.

Se ha querido estudiar cómo se escucha al menor que ha sido víctima de un delito o comparece como testigo. Para ello, el Defensor del Pueblo celebró varias jornadas de reflexión con actores relevantes de los procesos penales. Se analizaron los parámetros internacionales y europeos fundamentales en esta materia.

El tema es importante por sí mismo, pero también por el número de delitos de los que son víctimas menores, como indican las estadísticas de la Fiscalía General del Estado que incluye el trabajo. En concreto, solo en 2013 se produjeron 1.337 calificaciones por el Ministerio Fiscal por delitos contra la libertad e indemnidad sexuales cometidos contra menores.

El derecho a ser escuchado ha de hacerse realidad en tres momentos: las instalaciones policiales (por ello se tuvo una jornada de reflexión con representantes de todas las policías, del Estado y de las Comunidades Autónomas, con competencias de policía judicial), en la llamada «preconstitución de la prueba» y por supuesto en el juicio. Sobre todos estos temas se pudo también reflexionar con jueces, fiscales, abogados, técnicos de los equipos psicosociales y representantes de la sociedad civil.

En este asunto, España se ha puesto legislativamente al día con la publicación del Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015, de 27 de abril). Era oportuno impulsar su aplicación y asegurar el derecho de los menores a ser escuchados en los procesos penales. Se trata de reforzar los mecanismos existentes a la luz de la modernización y actualización que supone el Estatuto para las víctimas en general y también para los menores víctimas.

Hay cuatro ideas fundamentales de la escucha: que el menor se exprese libremente, que cuente con información para hacerlo, que la audiencia se produzca en lo que se ha llamado un «entorno amigable» y que lo que diga sea tomado en consideración, sea tomado en serio. El Estatuto de la víctima del delito se refiere a estas cuestiones, pero no siempre se cuenta con todos los medios personales y materiales que serían deseables.

La primera atención policial a la víctima es esencial (recepción, manera de preguntar...). Ha de evitarse tanto el riesgo de sobreesimio por falta de pruebas como la denominada «segunda victimización». Es necesario crear espacios no hostiles para realizar la exploración del menor por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad o para recibir su testimonio; los uniformes, las armas, la estética de los edificios, cohíben al menor. La especialización policial es

necesaria para el adecuado tratamiento de los menores víctimas de delitos así como la implantación de la misma en todos los territorios.

El lenguaje utilizado debe estar adaptado a las necesidades del menor. Ello refuerza la importancia de las Oficinas de asistencia a las víctimas, que pueden encargarse de explicar y aclarar las dudas que puedan surgir con un tipo de lenguaje que asegure la comprensión de los derechos del menor.

La preconstitución de la prueba, practicada con todas las garantías y grabada, es un instrumento adecuado para hacer compatible la prevención de la «victimización secundaria» del menor y el derecho de defensa del imputado; no existe un criterio uniforme en cuanto al modo en que debe preconstituirse la prueba. De las aportaciones de los asistentes a las jornadas de reflexión se observa que varían las condiciones en función de la disponibilidad material de los juzgados, así como de la voluntad del juez. En todo caso, parece preferible que exista una sala debidamente preparada y con la participación en la práctica de la prueba de personal especializado.

En la vista oral, si bien la escucha en la propia sala de vistas adoptando medidas de precaución (como el uso de biombos o «peceras») resulta posible para evitar el contacto físico entre menor y agresor y, al propio tiempo, garantizar la contradicción, resulta más conveniente para preservar el superior interés del niño el uso de videoconferencia desde una sala diferente. Sin embargo, no todos los órganos judiciales disponen de instalaciones y personal suficiente para llevar a cabo esta práctica.

La preservación de la intimidad del menor víctima o testigo es una necesidad esencial y transversal que abarca desde la denuncia hasta la sentencia y aún después. No obstante, en ocasiones no se consigue dicha preservación, apareciendo datos en los medios de comunicación que permiten la identificación y causan grave daño a los niños.

El estudio concluye formulando 19 **Recomendaciones** a los poderes públicos, que aparecen íntegramente enunciadas en el epígrafe 2.3 de la primera parte del presente informe y que han encontrado, en términos generales, una favorable acogida.

En síntesis, se propone que se lleven a cabo programas de formación, atendiendo a cuestiones como la forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal. Se propone también que se adopten las medidas necesarias para disminuir el impacto emocional que supone para el menor tener que acudir al juzgado, teniendo en cuenta a estos efectos experiencias de países de nuestro entorno cultural en los que la toma de declaración se realiza en ludotecas o espacios infantiles. Si no resulta posible esta opción, al menos procurar evitar todos los formalismos que pudieran intimidar al menor, como entrar por la puerta principal de los juzgados y no disponer de una sala de espera propia y adaptada.

Se propone dotar a todos los edificios judiciales en que se lleven a cabo juicios orales de naturaleza penal de sistemas de videoconferencia en una sala específica y distinta a la de vistas, de modo que el menor víctima o testigo de un delito, en el supuesto de que por no haberse preconstituido la prueba, o por otras razones, deba declarar en el juicio, lo haga por videoconferencia desde esa sala específica, la cual estará diseñada para que el menor pueda prestar la declaración en un entorno adecuado y acompañado de personas de su confianza. Esta sala también podría ser utilizada para preconstituir prueba grabada.

Es importante reforzar las oficinas existentes de asistencia a las víctimas, dotándolas de mayores medios personales y materiales para un óptimo funcionamiento y respuesta a las necesidades sociales. En particular, se procurará que una persona al servicio de la Oficina asista al menor desde que se interpone la denuncia, tanto para mantenerle informado, como para ser su persona de contacto y apoyo, y le acompañe en la fase policial, de preconstitución de la prueba y en el juicio.

A la Fiscalía se le pidió que se adopten las iniciativas necesarias para evitar el conocimiento público de la identidad de los menores víctimas de delito en los procesos penales, tanto en la instrucción como en el juicio. Y que en todos los casos se procure evitar la confrontación visual de los menores testigos de delitos con el inculpado.

Es conveniente, finalmente, que se fomente la autorregulación de los medios de comunicación social de titularidad pública y privada en orden a preservar la intimidad, la dignidad y los derechos de las víctimas, de conformidad con lo dispuesto a este propósito en el artículo 34 del Estatuto de la víctima.

#### Menores infractores (II.1.7.2)

##### ***Incidente en el Centro «Tierras de Oria» (Almería)***

A principios de año la institución tuvo acceso a un vídeo en el que se podía ver a dos jóvenes atados de pies y manos, uno de ellos tumbado boca abajo sollozando y pidiendo agua.

A fin de esclarecer los hechos, se iniciaron actuaciones de oficio con la **Consejería de Justicia e Interior de la Junta de Andalucía** al tratarse del Centro de Menores Tierras de Oria, ubicado en la provincia de Almería.

En el informe recibido se comunicó que personal de la Dirección General de Justicia y Cooperación se había desplazado hasta el mencionado centro para comprobar su funcionamiento tanto en lo referente a las medidas de confidencialidad como al protocolo de actuación para la aplicación de las medidas de contención.

Tras las inspecciones oculares y las declaraciones efectuadas por miembros de la Guardia Civil en el seno del procedimiento judicial incoado a resultas de dichas imágenes, se efectuaron cuatro detenciones, de tres vigilantes de seguridad, y de un ex interno del centro, decretándose su libertad provisional por la grabación y difusión del vídeo según informe del **Ministerio Fiscal** cuya colaboración se había solicitado por esta institución.

De lo instruido hasta el momento por el Juzgado de Primera Instancia e Instrucción único de Purchena resulta que las medidas de sujeción mecánica adoptadas con los menores lo fueron conforme a derecho, sin que hubiera indicios de que los chicos hubieran sido objeto de malos tratos por los responsables del centro.

Sí resultan, en cambio, indicios suficientes de la comisión por parte de un grupo de vigilantes de seguridad de un delito de descubrimiento y revelación de secretos, que habrían sido cometidos en connivencia con una tercera persona.

Al cierre del presente informe anual, el procedimiento estaba pendiente de realizar una serie de diligencias interesadas por la Fiscalía.

El Defensor del Pueblo, desde el respeto a las decisiones judiciales que pudieran adoptarse, ha de poner de relieve que, conforme al artículo 55.3 del Reglamento de Responsabilidad Penal de los Menores (Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio) «el uso de los medios de contención será proporcional al fin pretendido, nunca supondrá una sanción encubierta y solo se aplicarán cuando no exista otra manera menos gravosa para conseguir la finalidad perseguida y por el tiempo estrictamente necesario».

### **Fallecimiento en el Centro Es Pinaret (Illes Balears)**

Ha habido que lamentar en el mes de octubre el fallecimiento de un menor en el Centro de Internamiento de Es Pinaret, como consecuencia de un incendio que se produjo en su habitación.

Por esa razón se han iniciado actuaciones con la **Consejería de Servicios Sociales y Cooperación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears**, a la que meses antes el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes había dirigido las conclusiones extraídas de la visita efectuada en febrero de 2015.

Entre las propuestas presentadas merece la pena destacar las siguientes, al hilo del suceso que dio lugar a la incoación de la actuación de oficio del Defensor del Pueblo.

- «El hogar o módulo de aislamiento, denominado Hogar Gregal, debe ser objeto de una reforma integral. Las habitaciones carecen de ventilación, al tener ventanas que no se abren; el aseo exterior cuenta con un lavabo y un inodoro, ambos de porcelana, lo que puede resultar peligroso en caso de que los menores los rompan y utilicen los trozos para autolesionarse o intentar agredir a otros; la zona no cuenta con sala de ocio ni despacho donde puedan permanecer los vigilantes o educadores y, dado que las habitaciones no cuentan con timbres, los menores, que permanecen solos en las habitaciones entre control y control, deben llamar a voces o golpeando las puertas, lo que no se considera adecuado en una situación de emergencia.
- Durante la visita se observó que, en algunos de los hogares, se encontraban menores solos, sin ningún educador. En un hogar había dos menores y en otro había uno. Según se informó, ante la escasez de personal no pueden quedarse educadores en aquellos hogares en los que hay menores que pueden estar en separación de grupo, que no quieren ir a las clases o que están de baja para practicar deporte. Por eso se les deja en su habitación, con la puerta cerrada, ya que si necesitan algo pueden pedirlo a través de la ventana de su habitación ya que siempre hay alguien en la zona exterior.
- Las puertas de las habitaciones no cuentan con sistemas de apertura mecánica, de acuerdo con el criterio establecido en el parágrafo 186 del informe anual de 2013. Habida cuenta que las puertas de las habitaciones se cierran con llave, de doble vuelta, sería aconsejable valorar la oportunidad de instalar un sistema de apertura mecánica que posibilitara una evacuación urgente y rápida en situaciones de emergencia.

- Las habitaciones de los menores tienen puertas que permiten el control exterior a través de una pequeña mirilla. Sería aconsejable, por seguridad, que las puertas tuvieran unos ventanucos que permitan mayor posibilidad de observación del interior de la habitación».

A la vista de todo lo anterior, esta institución ha solicitado informe a la citada consejería sobre el resultado de la investigación de las causas del incendio, así como de la investigación interna que se haya efectuado en el centro para conocer si la intervención del personal se ajustó a los protocolos de actuación para situaciones de emergencia y si, a la vista de las conclusiones participadas por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, se han adoptado o piensan adoptarse medidas para mejorar las deficiencias observadas.

### **Centro de Sograndio (Oviedo)**

Se recibió queja remitida por un grupo de vigilantes de seguridad privada de Asturias solicitando la intervención de esta institución para la supervisión de lo que consideraban un funcionamiento irregular detectado en el Centro de Menores de Sograndio.

Previo a la recepción de la queja, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura había cursado visita al centro, como consecuencia de la cual se formularon propuestas a la Dirección General de Justicia e Interior del Gobierno del Principado de Asturias en su mayoría relacionadas con las quejas formuladas por los vigilantes de seguridad.

En la respuesta de la citada dirección general, con respecto a la sugerencia sobre la ampliación del sistema de videovigilancia a las zonas comunes del centro, apuntaban como necesidad previa la elaboración de un informe por peritos expertos en la materia sobre la ubicación y características técnicas de las cámaras, así como el cumplimiento del trámite legal adecuado en materia de contratación.

Se sugirió también al centro que se permitiese comer a los menores sancionados con la medida de separación de grupo en la mesa de la zona común de las dependencias destinadas a tal fin, lo que se puso en práctica dando las instrucciones precisas para su cumplimiento. Del mismo modo se ha aceptado la sugerencia de evitar que en la ejecución consecutiva de más de una sanción de separación de grupo no se supere el plazo máximo de siete días y que, en caso de superarse, se sacase al interno de la habitación durante un período consecutivo de 12 horas.

También se ha confirmado la modificación de los horarios de salida de tiempo libre, de modo que los jóvenes sancionados puedan disfrutar de dos horas de recreo repartidas entre la mañana y la tarde, y no seguidas a las 8 de la mañana como se venía haciendo.

Respecto a la sugerencia sobre que la aplicación de la medida de contención de aislamiento provisional se utilice durante el tiempo estrictamente necesario, incluso en fin de semana, se reseña que no tienen constancia de ninguna queja al respecto, y que incluso la Fiscalía confirma que los medios de contención física se emplean como último recurso, cuando resultan imprescindibles para garantizar la seguridad de los demás o del propio interno, notificándose tal incidencia inmediatamente al juzgado.

El informe del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sugería que se facilitase a los menores que ingresaban en el centro un dossier de información adaptado a su nivel formativo y en su lengua. Según la respuesta dada, en el centro existen copias de la

información sobre el funcionamiento del centro traducidos al árabe (única lengua extranjera de los internos), dejando en estudio la posibilidad de realizar ejemplares simplificados más accesibles al nivel cultural de algunos internos.

Desde el mes de abril, atendiendo a otra de las sugerencias, el centro cuenta con un libro registro de quejas y peticiones y de impresos normalizados para que puedan quedar registradas las que los menores realizan, entregándoles a ellos una copia, y guardando otra en su expediente.

Como consecuencia de la visita, también se realizó una sugerencia a fin de que los traslados de los menores se realizaran por agentes de paisano y utilizando vehículos camuflados. La Jefatura Superior de Policía en Asturias aceptó la sugerencia con la salvedad de que las circunstancias del caso y la disponibilidad de recursos no lo permitan.

### **Centro Albaidel (Albacete)**

En este apartado debe hacerse mención también a otra actuación tramitada como consecuencia de la queja recibida de un menor interno en el Centro Albaidel, en la que se solicita a la **Consejería de Bienestar Social de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha** informe sobre las razones por las cuales se habrían restringido las visitas con sus familiares por el plazo de un mes, sanción que le estaría provocando mucha ansiedad desde su reingreso después de una fuga, por la que además habría sido sancionado con cinco días de separación de grupo y 15 sin salir a los patios exteriores.

## MIGRACIONES (capítulo II.4 del informe anual)

### ***Consideraciones generales***

El año 2015 ha finalizado en Europa con la peor crisis migratoria desde el final de la segunda guerra mundial. La situación que vive Europa de verdadera emergencia humanitaria, obliga a esta institución a estar especialmente alerta. El control de los flujos migratorios y la necesidad de que las personas que deseen entrar en Europa a través de nuestras fronteras lo hagan de manera legal y ordenada ha de ser necesariamente compatible con el respeto a los derechos humanos y a las obligaciones internacionales suscritas por España (...).

Hay que dejar constancia también de las cuestiones no resueltas y que son motivo de preocupación para esta institución. La presencia sostenida de un alto número de menores de edad en el CETI de Melilla, que en algunos meses del año 2015 ha superado la capacidad teórica total del centro, así como de personas con discapacidades físicas severas ha motivado varias actuaciones y recomendaciones del Defensor del Pueblo, respecto de las que no se ha recibido respuesta al cierre de este informe.

Otra cuestión que no ha sido resuelta se refiere a la tramitación de las solicitudes de protección internacional y a las condiciones de acogida que reúnen las instalaciones del Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). No obstante, se ha de dejar constancia del grado de implicación de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y de la Jefatura Superior de la Policía en Melilla para intentar paliar, en la medida de sus posibilidades, las carencias detectadas. Asimismo, se resalta la excepcional implicación personal apreciada en los funcionarios de policía destinados en dichas dependencias que, a título personal, continúan llevando juguetes y otros productos de primera necesidad para hacer más llevadera la estancia de los menores de edad en las citadas dependencias, mientras que los adultos que les acompañan tramitan su solicitud de asilo. Se lamenta que no se hayan aceptado las dos recomendaciones formuladas que, a juicio de esta institución, habrían contribuido a mejorar las condiciones de las personas con necesidades de protección internacional que acceden a España a través de ese puesto fronterizo, de cuyo contenido se dará cuenta en el apartado correspondiente de este informe (...).

### ***Principales quejas relacionadas con la actuación consular***

(...) La atención consular a los presos españoles en el extranjero supone un importante esfuerzo para el personal consular, especialmente difícil en aquellas demarcaciones muy amplias que tienen a su cargo a ciudadanos españoles que se encuentran en prisiones distantes entre sí, en ocasiones miles de kilómetros (...).

Asimismo, son constante objeto de atención aquellos casos especialmente dramáticos al tratarse de presos españoles gravemente enfermos o con menores de edad a su cargo. En todos estos supuestos los contactos con las autoridades consulares españolas son constantes así como con las defensorías del pueblo de cada país (...).

### ***Principales quejas sobre procedimientos de residencia***

Son constantes las quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su autorización

de residencia. Como ya se indicó en el pasado informe anual, se formularon Recomendaciones a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no han sido aceptadas.

Se han realizado también numerosas intervenciones por la denegación de solicitudes de autorizaciones de residencia de hijos menores de edad de residentes legales, al no minorarse la cuantía exigida para considerar acreditada la suficiencia de medios económicos para la reagrupación familiar. En estos casos, la mayoría de las sugerencias formuladas han sido aceptadas por la Administración.

Se ha de dejar constancia para finalizar este apartado de las constantes quejas que se reciben de padres extranjeros de menores españoles, exponiendo las dificultades con las que se encuentran para mantener su residencia legal en España, tras la caducidad de su primera autorización de residencia por circunstancias excepcionales. A juicio de esta institución, la interpretación que realizan algunas subdelegaciones del gobierno del artículo 124.3 del Reglamento de extranjería coloca a los progenitores de menores de edad españoles en una situación de irregularidad documental incompatible con el ejercicio de derechos fundamentales básicos que se analizan en el apartado correspondiente.

## Asistencia y protección en el exterior (II.4.1)

### Presos españoles en el extranjero (II.4.1.1)

(...) En mayo de 2015 se presentó ante las Cortes Generales, un estudio sobre la situación en la que se encuentran los presos españoles en el extranjero (...).

El estudio analiza las principales reclamaciones planteadas por los presos españoles y sus familiares y detalla la situación de estos ciudadanos en Perú, Colombia, Marruecos, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Panamá, Brasil y Grecia.

Se da cuenta también de las carencias o deficiencias que presentan muchos de los centros penitenciarios, la asistencia económica a los detenidos españoles en el extranjero, o las dificultades existentes para la tramitación de los expedientes de traslado para cumplir condena en España (...).

Según información facilitada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, se ha producido un ligero descenso en el número de presos españoles en el extranjero. Así, mientras que 2014 finalizó con 1.735 ciudadanos españoles privados de libertad en el extranjero, a fines de 2015 eran 1.549 los ciudadanos españoles en esta situación. Por número, destacan los 302 españoles privados de libertad en Perú, la mayoría de ellos con una importante demora en la ejecución de sus expedientes de traslado. Ya se dio cuenta en el anterior informe anual de la preocupación de esta institución ante la demora que sufren los expedientes de traslado para cumplir condena en España de españoles que se encuentran privados de libertad en Perú. No se aprecian avances significativos que permitan solucionar las cuestiones que impiden que las autoridades peruanas autoricen la materialización de los traslados, ya aprobados por el Consejo de Ministros español, por lo que de manera constante se realizan intervenciones con las autoridades españolas en aquel país. Asimismo, es

constante la colaboración con el Defensor del Pueblo peruano, especialmente en casos que necesitan de una actuación urgente por razones humanitarias.

En aquellos casos en los que se aprecia una especial vulnerabilidad se solicita de nuestras representaciones consulares un seguimiento individualizado de la situación de cada uno de los afectados, para comprobar que tienen cubiertas sus necesidades básicas. Especialmente en aquellos casos de reclusos que padecen enfermedades crónicas o graves en los que se verifica que se facilita el acceso a tratamientos y medicaciones necesarias para sus dolencias.

Durante el año 2015, regresaron a España dos ciudadanas españolas, madre e hija, que se encontraban privadas de libertad en Perú. El traslado de la madre era especialmente urgente, ya que por su delicado estado de salud, obedecía a motivos humanitarios. Se iniciaron actuaciones tanto con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, como con el Defensor del Pueblo de Perú. En el mes de septiembre, ambas fueron trasladadas finalmente a España (...).

## Entrada a territorio nacional (II.4.2)

### Actuaciones en puestos fronterizos (II.4.2.1)

En el informe del pasado año se daba cuenta de la puesta en marcha de espacios específicos en los puestos fronterizos de El Tarajal (Ceuta) y Beni Enzar (Melilla) para la recogida y tramitación de solicitudes de asilo y se valoraba positivamente esta actuación, aunque se señalaban carencias observadas en este último, al que comenzaron a llegar numerosos solicitantes.

Durante el año 2015, se ha vuelto a visitar en dos ocasiones las dependencias habilitadas en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar (Melilla). Tras la primera visita realizada en el mes de mayo, se pudo comprobar en primer lugar el esfuerzo realizado por los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía destinados en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar que había permitido gestionar 2.082 solicitudes de asilo en los primeros cuatro meses de 2015. Asimismo, se observó con preocupación el importante número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo para solicitar asilo y la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía la formalización de la solicitud. Sin embargo, la inadecuación de las instalaciones intentaba ser suplida por la actuación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que, a título particular, llevaban juguetes a las dependencias para facilitar la estancia a los menores que de manera diaria recibían.

Esta institución dio inmediato traslado de esta situación a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** y propuso que, con carácter urgente, se gestionara la presencia de una organización humanitaria que apoyara la labor policial desde el primer momento. El citado organismo respondió comunicando que consideraba suficiente la atención que recibían los solicitantes. Informaba además de que el Centro de Estancia Temporal (CETI) proporcionaba la manutención de los solicitantes que llegaban al mencionado puesto fronterizo, mientras se realizan los trámites para formalizar la petición de asilo y que la entrega de útiles de aseo,

enseres personales o medicamentos se realizaba en el propio CETI donde son derivados los solicitantes.

Al objeto de poder valorar en profundidad la respuesta del citado organismo se giró nueva visita a las citadas dependencias a finales del mes de septiembre. Se constató que la presencia de menores de edad en las citadas dependencias no era puntual y, tras un examen de las cifras, se comprobó que las solicitudes de mujeres y niños suponían un 55 % de las formuladas en 2015. Se realizó una primera visita en horario de mañana y otra en horario nocturno. En ambas ocasiones se comprobó que el frigorífico de la sala de espera se encontraba vacío y que los niños que allí se encontraban no estaban acompañados de ningún adulto, mientras que sus progenitores formalizaban la solicitud de asilo. Asimismo, se comprobó que una niña de unos cinco años de edad acompañaba a su padre en la entrevista ya que no había querido separarse de él. De manera particular, la funcionaria del Cuerpo Nacional de Policía que realizaba la entrevista había adquirido unos cuadernos y lápices de colores para facilitar la estancia de la niña durante la entrevista y así evitar, en la medida de lo posible, que la menor tuviese que revivir la historia contada por su padre.

Por todo lo anterior, esta institución confirmó la necesidad urgente de que los solicitantes contaran con asistencia social especializada, considerando el alto número de menores que llegaban al puesto fronterizo, la situación de angustia que presentaban los recién llegados fruto de su largo trayecto, el importante número de personas que tenía necesidades médicas y la frecuente presencia de menores no acompañados. También se comprobó que los acuerdos de colaboración para la manutención de los solicitantes de asilo en el Puesto Fronterizo de Beni Enzar, eran insuficientes. Todo ello motivó que se formulara una **Recomendación** para la adopción de medidas a fin de prestar un servicio de asistencia social a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo. Ya en los primeros días del año 2016, se ha recibido la respuesta de la Secretaría General de Inmigración y Emigración en la que se rechaza la **Recomendación** formulada. Esta institución considera que la respuesta recibida no tiene en cuenta las consideraciones formuladas por lo que se reiterará el contenido de esta, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (...).

#### Denegaciones de entrada (II.4.2.2)

Las actuaciones referidas a los rechazos en frontera han continuado tras la recepción de quejas sobre este asunto. En su mayoría se referían a retenciones en aeropuertos internacionales y se formularon por familiares o amigos de las personas retenidas. La causa de denegación en la práctica totalidad de los supuestos se refiere a la carencia de algunos de los requisitos exigidos por la normativa para entrar en España, fundamentalmente por no contar con recursos económicos suficientes o no llevar la carta de invitación obligatoria para estancias en casas de familiares o amigos. En algún caso se ha intervenido ante la Administración por aspectos relacionados con la situación de las personas mientras están retenidas: acceso a medicamentos, atención sanitaria o cuidados especiales para bebés o menores de corta edad (...).

## Entrada de extranjeros por puestos no habilitados (II.4.3)

### Puestos no habilitados (II.4.3.1)

(...) La Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, tiene como objetivo principal desarrollar nuevas normas para los procedimientos en los Estados miembros para conceder o retirar la protección internacional, con vistas al establecimiento de un procedimiento común de asilo en la Unión. Las principales garantías que habrán de ser tenidas en cuenta en el desarrollo del procedimiento previsto en dicha Disposición con vistas a garantizar un acceso efectivo al procedimiento de examen, es una adecuada formación de los funcionarios que entren en primer lugar en contacto con personas que busquen protección internacional, en particular, aquellos que lleven a cabo labores de vigilancia de las fronteras terrestres o marítimas o que realicen controles fronterizos. Además, los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales (por razón, entre otros, de su edad, género, orientación sexual, identidad de género, discapacidad, enfermedad grave, enfermedad mental o consecuencias de torturas, violación u otras formas graves de violencia psicológica, física o sexual).

Hay que recordar que el principio de no devolución (*non-refoulement*) impide a un Estado entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física debido a su raza, nacionalidad, religión, etcétera. El derecho internacional no solo prohíbe esta forma directa de devolución; también prohíbe la entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde ese riesgo existe (Artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el estatuto de los refugiados y artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Además, las expulsiones colectivas no permiten que el Estado examine la situación particular de cada individuo y por lo tanto no se puede evaluar si está bajo el riesgo de daños graves en el sentido del principio de *non-refoulement*. Por ello, este tipo de expulsión está prohibida y así se determina por numerosos tratados internacionales, entre otros en el artículo 19.1 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea. También se reconoce en el artículo 4 del protocolo 4 al Convenio europeo de derechos humanos.

La primera de las **recomendaciones** formuladas se refería a la necesidad de desarrollar con carácter urgente y por disposición reglamentaria, el procedimiento establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Se recomendó que el citado procedimiento contemplara la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la interpretación realizada del alcance del artículo 106 de la Constitución española para los procedimientos de extranjería, por la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero.

La segunda **Recomendación** se centraba en la necesidad de dejar constancia escrita en el procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Todo ello de conformidad con lo previsto en la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo

de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional.

Las **recomendaciones** formuladas no han sido aceptadas. En su respuesta, el Ministerio del Interior señala que el objetivo de la reforma legislativa es reforzar y clarificar la cobertura jurídica de las actuaciones de control y vigilancia fronteriza que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado llevan a cabo en los perímetros fronterizos de las Ciudades de Ceuta y Melilla y que la voluntad permanente del Gobierno español es aunar un equilibrio proporcionado entre el derecho y la obligación de un Estado de garantizar la seguridad interior de sus fronteras y el irrenunciable cumplimiento de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, singularmente, de protección internacional.

También se indica que la Disposición hace explícita la garantía del respeto a la normativa internacional en materia de derechos humanos y, específicamente, de la reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria y adicionalmente señala que, no obstante el rechazo de quienes intenten la entrada ilegal en España, estos podrán solicitar, en su caso, el reconocimiento de la condición de refugiado o la protección subsidiaria en los lugares habilitados al efecto en los puestos fronterizos, de acuerdo con la normativa reguladora de las solicitudes de protección internacional en frontera.

Esta institución no comparte la posición del Ministerio del Interior sobre esta cuestión por las razones ya expuestas y que motivaron precisamente la formulación de las recomendaciones por lo que se concluyeron las actuaciones con diferencia de criterio (...).

Se da cuenta para finalizar este apartado del inicio de actuaciones ante la Comisaría de Extranjería y Fronteras con relación a dos naufragios. Uno de ellos tuvo lugar el 29 de octubre con 55 personas, entre ellas doce mujeres, dos de ellas embarazadas y, al menos un bebé. Salvamento Marítimo habría rescatado a 15 personas, 13 hombres y dos mujeres. Las actuaciones están dirigidas a determinar si a estas personas se les ha prestado la atención que necesitan, dado el trauma sufrido al presenciar el fallecimiento por ahogamiento de buena parte de los integrantes de la patera hundida. La segunda actuación, también en el mismo sentido que la anterior, se inició como consecuencia del naufragio de una embarcación el día 17 de noviembre a 138 millas de Gran Canaria con 46 personas a bordo, 22 de ellas fueron rescatadas por Salvamento Marítimo. Del resultado de ambas actuaciones se dará cuenta en el próximo informe anual.

#### Centro de estancia temporal de extranjeros de Melilla (II.4.3.2)

En el pasado informe se hacía referencia a la visita realizada a finales de 2014 al Centro de Estancia Temporal de Melilla y las actuaciones seguidas ante la Secretaría General de Inmigración y Emigración tras la misma. En marzo de 2015, el citado organismo respondía que debido al volumen de ocupación se estaban haciendo esfuerzos para incrementar el número de traslados y se estaban poniendo en marcha medidas para mejorar la habitabilidad del centro, con refuerzo de personal y de medios materiales. Se comunicaba también que el servicio de guardería había sido suspendido por falta de personal, que los menores en edad escolar se escolarizaban en la medida de lo posible y los que no estaban en dicha edad estaban a cargo de los padres. Se comunicaba también que el personal del CETI realizaba una labor de

implicación de los padres en sus responsabilidades y se reforzaba la atención a menores en edad preescolar y escolar que estaban a la espera de asignación de centro educativo.

Durante el año 2015, se han girado dos nuevas visitas al Centro de Estancia Temporal para inmigrantes de Melilla (en mayo y en septiembre). En la visita realizada en mayo, se valoró positivamente el esfuerzo de coordinación apreciado para la agilización de los traslados de residentes del CETI a la península, entre la Dirección General de la Policía y la Dirección General de Inmigración. Se constató que la sobreocupación que padecía el centro no parecía poder solucionarse en un corto plazo. El día de esa visita la ocupación del centro ascendía a 1.509 personas. Por lo anterior, se reiteró a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la necesidad de acometer con urgencia las obras de ampliación proyectadas para aumentar la capacidad del centro.

Se apreció que el cambio de perfil de residente del centro apreciado en la anterior visita (que había pasado de ser un varón joven, procedente del África subsahariana, a ser grupos familiares procedentes de Siria con necesidades de protección internacional) se consolidaba. El número de menores de edad residentes en el centro el día de la visita (530) superaba por sí solo la capacidad teórica del centro que es de 480 plazas. Por lo anterior, se reiteró la necesidad de hacer efectivos los refuerzos de personal anunciados. Además, se pudo apreciar que la agilidad de los traslados a la península de los grupos familiares dificultaba la efectiva escolarización de los niños por lo se dio traslado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración de la necesidad de elaborar con urgencia, en colaboración con el Ministerio de Educación, un plan específico de actividades para estos menores.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración dio respuesta a las conclusiones trasladadas el 9 de junio con fecha 23 de septiembre. Al objeto de evaluar en profundidad el contenido de la respuesta, se giró nueva visita al centro el día 30 de septiembre. El día de la visita, el CETI cuadruplicaba su capacidad, con una ocupación de 1.700 personas, entre ellas más de 500 menores. Se constató que, a pesar de que se realizaban traslados semanales de residentes a la península, estos resultaban insuficientes, teniendo en cuenta el grado de ocupación y el alto número de personas solicitantes de protección internacional, menores de edad y personas especialmente vulnerable. Se comprobó que en el centro residían personas con discapacidades físicas severas a los que resultaba imposible atender de forma especializada debido a la saturación del centro. Por ello, con fecha 9 de octubre, se recomendó a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** el traslado a la península de manera urgente, en colaboración con entidades especializadas en la acogida humanitaria, de todas aquellas familias con menores de edad, así como a las personas con discapacidad física.

También se dio traslado de la situación de los menores al **Ministro de Educación**, en particular sobre la carencia de actividades y la inexistencia de espacios seguros para ellos. También se hacía referencia a que el perfil de los menores de edad, en su inmensa mayoría de nacionalidad Siria, con desconocimiento del idioma español y con graves traumas y carencias tras las experiencias vividas desde que salieron de su país, dificultaban su escolarización normalizada. Por ello, se recomendó a dicha autoridad que diseñara un plan para programar y atender, en coordinación con el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, las necesidades educativas específicas de los menores de edad que llegan al CETI. En el momento de elaboración de este informe no se había recibido respuesta a las citadas recomendaciones.

Se constató también que en muchas ocasiones, se demoraba el traslado de los solicitantes de asilo a la península debido a que la tarjeta que les identifica como solicitantes y que es válida solo en Melilla no había sido expedida. La utilidad de dicha tarjeta es mínima dado que en muchos casos se expide inmediatamente antes del traslado y una vez efectuado este se anula y se emite una nueva en la península. Se recomendó que la expedición se realizara una vez en la península, en aras de una mayor eficacia y para evitar complicaciones innecesarias en los traslados. La **Dirección General de la Policía** no ha aceptado la **Recomendación** al considerar que, frente al principio de eficacia en la actuación de las Administraciones Públicas en el que esta institución basó su **Recomendación**, debía primar el principio de legalidad que, a juicio del citado organismo, impedía compartir la argumentación esgrimida por esta institución.

#### Menores extranjeros no acompañados (II.4.4)

##### Determinación de la edad (II.4.4.1)

En relación con la determinación de la edad de los extranjeros cuya minoría de edad no puede ser establecida con seguridad, se ha continuado el seguimiento con las distintas administraciones acerca del cumplimiento de las 41 **Recomendaciones** efectuadas por el Defensor del Pueblo en el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, una vez publicado el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados que recoge la mayoría de las recomendaciones.

Como se indicó en el anterior informe anual, el citado protocolo dispone la incoación de procedimientos de determinación de la edad, en determinados supuestos, a menores que son titulares de documentación acreditativa de dicha minoría. En el informe monográfico *¿Menores o adultos? Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo consideró que no se debía someter a dichos procedimientos a menores que se encuentran documentados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social. Como ya se informó en el pasado informe anual el citado protocolo fue recurrido ante la Sección sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid. Tras su admisión a trámite en diciembre de 2014, el mencionado Tribunal declaró su falta de competencia objetiva y ordenó la remisión de los autos a la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, procedimiento ordinario 378/2015, que aún no ha sido resuelto en el momento de cerrar este informe.

Ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la doctrina jurisprudencial del Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo consistente en que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado y sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido. Durante el año 2015 se ha tenido conocimiento de otras nueve resoluciones en el mismo sentido del Tribunal Supremo.

Pese a la citada doctrina jurisprudencial, se han continuado recibiendo quejas acerca de la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores que cuentan con pasaporte u otra documentación que acredita su minoría de edad.

En lo referido a la implantación del nuevo sistema informático de gestión de los Institutos de Medicina Legal (Orfila), que permita la cesión de información entre los mismos, la **Secretaría de Estado de Justicia** informó de la puesta en funcionamiento de la citada aplicación informática, en fase de prueba piloto, estando prevista su efectiva implementación a partir del año 2014. Se ha solicitado al citado organismo que continúe informando sobre la puesta en funcionamiento de la citada aplicación.

#### Otras cuestiones (II.4.4.2)

En relación con el cese de tutela y la extinción de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados, motivado por el abandono del centro en el que residen, se han continuado las actuaciones con los servicios de protección de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sobre este asunto, se formularon Recordatorios de Deberes Legales a la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz y a la Consejería de Igualdad, Salud y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía**.

Sin embargo, desde la entrada en vigor de la nueva redacción dada al artículo 172 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, actuaciones de las entidades de protección de menores que tradicionalmente habían sido denunciadas por esta institución, son ahora legalmente reconocidas. La nueva redacción del citado artículo 172 establece en su apartado quinto nuevas causas de cese de tutela para los menores declarados en situación de desamparo y tutelados por una entidad pública. Establece que cesará la tutela cuando se compruebe fehacientemente que el menor se ha trasladado voluntariamente a otro país; que se encuentra en territorio de otra Comunidad Autónoma que hubiese asumido su tutela; que entendiere que ya no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor; que hayan transcurrido seis meses desde que el menor abandonó voluntariamente el centro de protección, o que se encuentre en paradero desconocido. En el próximo informe anual se hará una valoración del impacto que esta nueva regulación pueda tener en la protección de los menores extranjeros no acompañados.

El Defensor del Pueblo se interesó por la extinción de las autorizaciones de residencia de los menores una vez que acceden a la mayoría de edad, por parte de la Delegación del Gobierno en Melilla. La **Secretaría General de Inmigración y Emigración** remitió un informe de la Abogacía del Estado, en el que se avalaba dicha actuación. No obstante, la citada Delegación del Gobierno ha comunicado su criterio de no continuar extinguiendo la residencia concedida a los menores, manteniendo su validez hasta la fecha de su caducidad, por lo que se concluyeron las actuaciones iniciadas.

Se iniciaron actuaciones respecto a la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados con la **Subdelegación del Gobierno en Granada y con los servicios de protección andaluces**. El menor estuvo a disposición de los servicios de protección andaluces durante más de cinco años, pese a lo que no obtuvo la residencia de larga duración que le correspondía. Una vez cumplida su mayoría de edad, el interesado, que estaba en tratamiento por una enfermedad mental y afirmaba haber sido diagnosticado con un

elevado grado de minusvalía, fue expulsado del territorio nacional por encontrarse en situación de estancia irregular, al caducar la autorización de residencia temporal de la que era titular. Se concluyó la actuación dando traslado a dichos organismos de la incorrecta tramitación de la residencia del interesado y de las consecuencias de la práctica detectada en varias ocasiones de no documentar la residencia de los menores extranjeros de manera adecuada.

Se han recibido quejas relativas a las dificultades con las que se encuentran los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, para trabajar en España. En las tarjetas que documentan su residencia en España se consigna que los titulares no se encuentran autorizados para trabajar, pese a lo dispuesto en el artículo 186 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería. El citado precepto dispone que los menores están habilitados para trabajar una vez cumplidos los dieciséis años, sin necesidad de más trámites. Tras el inicio de actuaciones, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que una vez que la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente dicta resolución concediendo una autorización de residencia, esta queda reflejada en la aplicación informática común de extranjería, expidiéndose la correspondiente tarjeta por los servicios policiales en virtud de los datos reflejados en la misma, sin que los funcionarios policiales puedan modificar los datos. Por su parte la **Delegación del Gobierno en Madrid** informó de que el tipo de autorización concedido a los menores tutelados por la Administración es el de «residencia temporal no lucrativa inicial», que no autoriza a trabajar, lo que no es óbice para que estos se encuentren autorizados para trabajar sin ningún otro trámite administrativo, a tenor de lo dispuesto en la normativa en vigor. Asimismo, comunicaba que en las tarjetas emitidas a menores que ya cuentan con dieciséis años, la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras puede eliminar de las mismas la alusión de «no autoriza a trabajar».

A la vista de la disparidad de la información remitida por ambos organismos, así como a las quejas recibidas sobre el asunto de otras comunidades autónomas, se han iniciado actuaciones con la **Secretaría General de Inmigración y Emigración**, órgano que tiene atribuida la administración de la citada aplicación informática común, según dispone la Disposición adicional sexta del citado Real Decreto 557/2011.

Una vez más, se han tenido que iniciar actuaciones ante la constancia en una resolución sancionadora de expulsión de datos referidos a las medidas de reforma a las que fue sometido el interesado durante su minoría de edad. En este caso se hubo de recordar a la **Subdelegación del Gobierno en Jaén** el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores y la prohibición de utilizar datos obtenidos de los expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor, en procedimientos de adultos.

Se han recibido quejas de distintas asociaciones sobre la situación de un numeroso grupo de menores extranjeros que pernocta en las calles de la Ciudad de Melilla, desde donde intentan abordar una embarcación para cruzar a la península. Se hacía constar la peligrosidad para estos menores de la valla instalada para impedir el paso a la zona portuaria, ya que se ven obligados a descender por los acantilados para acceder a dichas instalaciones. Asimismo, se ponía de manifiesto que lo escarpado de la zona propicia que los menores se pongan en peligro al huir de los operativos policiales que se realizan para su localización, lo que ya ha ocasionado graves accidentes.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla** y con los servicios de protección de menores, que han informado de las actuaciones policiales adoptadas para la localización de los menores, que han llegado a ser un centenar, así como de los intentos de fomentar su permanencia en el centro, pese a la dificultad de la tarea, al contar estos menores con un perfil diferenciado del resto de acogidos, ya que se encuentran al borde de la mayoría de edad acompañados de otros jóvenes ya mayores, y se niegan a integrarse en las actividades de formación y orientación programadas, lo que unido al carácter abierto de los centros dificulta su permanencia en los mismos.

Se ha comunicado a dichos organismos las dificultades encontradas por los menores: centros de protección saturados, demora en obtener autorización de residencia, extinción de la misma una vez acceden a la mayoría de edad, discriminación en su escolarización, etcétera; que desincentivan su permanencia en los centros de menores de la ciudad autónoma y suponen un acicate para que quieran dirigirse a la península. Se ha dado traslado de la necesidad de adoptar medidas que permitan abordar a pie de calle la situación de los menores desde puntos de vista distintos a los meramente policiales, adoptando medidas asistenciales y educativas, toda vez que las medidas coactivas no han demostrado efectividad.

Se ha solicitado que se inicien proyectos de actuación con los jóvenes que se encuentran próximos a su mayoría de edad o acaban de cumplirla y que se implementen programas de intervención social en la calle, ofreciendo opciones a los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, con el objeto de reconducirlos al Centro de La Purísima y fomentar su permanencia voluntaria en el mismo.

#### Visitas a centros de menores (II.4.4.3)

##### **Centro de Menores Fuerte de la Purísima de la Ciudad de Melilla**

El 28 de septiembre de 2015 se giró visita a la Ciudad de Melilla, dentro de las habituales actuaciones de inspección de la institución, en la que se visitaron varias dependencias administrativas, entre la que se encontraba el Centro de Menores Fuerte de la Purísima. Tras la visita se elaboraron unas conclusiones entre las que destacan:

- el alto grado de ocupación del centro, muy por encima de su nivel máximo;
- la demora en someter a los menores a procedimientos de determinación de edad, en caso de estar indocumentados;
- la mejora de las duchas y baños;
- la exigencia de que los cuidadores y educadores carezcan de antecedentes penales;
- el fomento de proyectos con los jóvenes próximos a la mayoría de edad;
- la implementación de programas de intervención social con los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, al objeto de reconducirlos al centro;
- la adopción de medidas para solventar el mal olor proveniente del alcantarillado;

- las dificultades detectadas para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes.

Las citadas conclusiones se han remitido, ya en los últimos días de diciembre de 2015, a la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma, a la Delegación del Gobierno y a la Fiscalía General**, por lo que en posteriores informes se dará cuenta del resultado de las actuaciones.

## Víctimas de trata de seres humanos (II.4.7)

### Víctimas menores de edad (II.4.7.2)

Como consecuencia de las actuaciones practicadas en relación con las anomalías detectadas en la fuga de un centro de protección de menores madrileño de una menor víctima de trata, se ha puesto en evidencia la vulnerabilidad de estas personas debido a las pocas capacidades y recursos personales de los que disponen.

El ingreso de estas menores en los servicios de protección, junto a la falta de medidas específicas y la naturaleza del delito, supone un riesgo para los menores y por ese motivo el artículo 146 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, dispone en su apartado 2 que «la Institución pública responsable de la tutela legal de la víctima menor de edad o el Ministerio Fiscal podrán proponer la derivación del menor hacia recursos específicos para víctimas de trata de seres humanos por razones de protección o de asistencia especializada».

Por lo expuesto, resulta evidente la necesidad de un tratamiento específico para los menores que, salvaguardando su interés superior, proteja a la potencial víctima y evite que, en aras de un tratamiento igualitario con los demás tutelados o residentes en los centros de protección, acaben cayendo en manos de sus explotadores, lo que implica una quiebra de la protección que el Estado debe ofrecer a las víctimas de trata de seres humanos y particularmente a los menores que presentan indicios de ser víctimas. Por ello, ya se dio cuenta en el pasado informe anual de la **Recomendación** formulada a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid y de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para impulsar, en coordinación con el Fiscal General del Estado, un Protocolo de actuación específico para su puesta en marcha inmediata, siempre que se detecten indicios de trata de seres humanos en menores, o siempre que dichos indicios hayan sido advertidos por otros profesionales como consecuencia de su trato directo con el menor.

En respuesta a la **Recomendación**, la entidad de protección de menores autonómica reconoció las carencias de los centros de protección de menores en la atención a los problemas específicos que presentan estos menores pero afirmaba que, desde los centros se está en contacto con las entidades que trabajan en estos campos y el personal técnico y jurídico del Instituto Madrileño de la Familia y el Menor acudía a las formaciones, jornadas y foros que sobre esta materia se celebran en Madrid.

Por su parte, la Comisaría General indicó que el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores no acompañados, ya contempla los derechos que asisten a los que se hallen en situación de riesgo de sometimiento a redes de trata de seres

humanos. También se afirma que el citado instrumento jurídico recoge la información que deben recibir los menores extranjeros que se encuentren en dicha situación y el modo en el que se les debe transmitir.

La Fiscalía ha comunicado a esta institución que en las Jornadas de Fiscales Delegados de Extranjería se ha considerado imprescindible la creación y dotación de centros especializados para alojamiento y atención de las víctimas de trata de seres humanos menores de edad.

En este marco, desde la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, se pretende crear un grupo de trabajo para la elaboración del Protocolo marco relativo a la detección, identificación, asistencia y protección de los menores de edad víctimas de trata, Recomendación que esta institución formuló en el marco del estudio monográfico dedicado a la trata de seres humanos en España.

En el momento de cerrar este informe anual, se ha recibido una nueva queja de una asociación dando traslado de una situación muy similar a la anterior. Una menor, cuya mayoría de edad había sido incorrectamente determinada, fue detectada en el CIE de Madrid. Tras la realización de pruebas de determinación de la edad, ordenadas por el Juzgado de control del CIE, la menor fue puesta en libertad y acogida en un centro de protección. Se ha solicitado a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** información para conocer si se ha iniciado el procedimiento de identificación como víctima de trata de la menor y en el caso de haberse realizado la entrevista, si se ha contado con alguna organización especializada y si se ha elaborado el informe policial correspondiente. Se dará cuenta en el próximo informe anual de los resultados de esta actuación.

Se ha continuado realizando un seguimiento de las actuaciones realizadas para la correcta identificación de menores de corta edad que llegan en patera acompañados de adultas que presentan indicios de trata de seres humanos. Se ha podido comprobar que, tras ser derivados a un centro de acogida humanitaria, la mayoría de ellos abandonan el citado centro días después y que no se conoce el paradero actual de un importante número de estos menores.

El Defensor del Pueblo ha recomendado a la **Dirección General de la Policía** que se realicen las actuaciones oportunas que permitan compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores, posibles víctimas de trata, a efectos de su localización y evitar las situaciones de riesgo y explotación en las que puedan encontrarse, dada la naturaleza transnacional del delito de trata.

La citada administración ha comunicado que comparte con el Defensor del Pueblo la necesidad de adopción de las medidas citadas. Sin embargo, considera que resulta necesaria una modificación de los reglamentos europeos, concretamente del Reglamento (UE) número 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares de cara a la aplicación efectiva del Reglamento (UE) número 604/2013, además de los cambios de programación en el sistema de búsqueda automático de datos «Afis» de Eurodac.

En el ámbito interno, a los menores extranjeros no acompañados se les toma la reseña dactilar y fotográfica, para su inclusión en el subregistro de la base de datos Adextra, actuando el Sistema Automático de Identificación Dactilar (Said) de apoyo para garantizar la correcta protección de los anteriores, evitando que ante posibles cambios forzados de uso de

datos de filiación del menor, se impida su correcta identificación y garantizando así, el correcto seguimiento por los servicios sociales y policiales que protegen a estos.

Cuando se produce la desaparición de uno de estos menores, la denuncia de los hechos activa los protocolos establecidos al efecto por la Secretaría de Estado de Seguridad y, en lo que respecta a la cooperación internacional, la grabación de la desaparición en la base de datos policial «Personas» se difunde automáticamente a nivel europeo a través del SIS-II.

En estos momentos, la difusión no incorpora de forma automática las impresiones dactilares del menor desaparecido, sino que se debe completar la información difundida mediante el envío de las impresiones dactilares y otros datos, en fichero digital, por Sirene e Interpol.

Desde la Unión Europea se está contemplando la posible adquisición de un sistema de búsqueda automático (AFIS para el SIS-II) para este fin. La Comisaría General de Policía Científica ha indicado la conveniencia de contar con esta herramienta.

Al cierre de este informe se ha solicitado a la administración que continúe informando de las sucesivas actuaciones que se realicen para compartir con las autoridades policiales extranjeras los datos de menores posibles víctimas de trata.

#### Oficinas consulares (II.4.8)

Un año más se ha de hacer mención al iniciar este apartado al número de quejas relativas a la denegación de visados por reagrupación familiar, solicitados por cónyuges de extranjeros residentes, al considerar los órganos consulares que sus matrimonios se habían celebrado en fraude de ley.

Se han continuado recibiendo quejas respecto a denegaciones de este tipo de visados por parte del Consulado de España en Nador (Marruecos). Se estimó la Sugerencia formulada por la denegación de un visado al estimar en fraude de ley el matrimonio de los solicitantes, al celebrarse por lo civil pese a profesar la religión musulmana. Asimismo, se aceptó la Sugerencia para conceder un visado, que se denegó por considerar su matrimonio en fraude de ley, pese a que la solicitante llevaba 25 años casada y tenía varios hijos. Se aceptó también una sugerencia para la concesión de visado a una menor de 17 años a la que se denegó la reagrupación con su madre, ya que ello supondría romper el vínculo familiar con sus abuelos y por la posibilidad de que la menor adoptase un desarrollo de socialización y estilos de vida no deseables.

Han continuado las actuaciones en relación con las resoluciones dictadas por el **Consulado de España en Agadir** (Marruecos) en los visados para reagrupación familiar. Se formuló una sugerencia, que fue aceptada, solicitando la revocación de la denegación del visado instado por la cónyuge de un extranjero residente, al cuestionar el consulado su vínculo matrimonial. Igualmente, se formuló una sugerencia al citado organismo por la resolución denegatoria dictada en el visado de reagrupación familiar de una menor, en el que se hace constar que «el objetivo es reagrupar al miembro de la familia que está próximo a cumplir la mayoría de edad y como consecuencia perderá el derecho a reagruparse».

En relación con los medios humanos y materiales con que cuentan los órganos consulares para ejercer las funciones que tienen encomendadas, se han realizado múltiples actuaciones. En una de ellas, se solicitó información a la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios sobre las largas colas a la intemperie que soportan los ciudadanos para realizar gestiones en el Consulado General de España en Quito (Ecuador). Dicho organismo dio cuenta del incremento de la carga de trabajo que soporta el citado consulado, debido a la adquisición de la nacionalidad española por ciudadanos de origen ecuatoriano, a la llegada de españoles a dicho país por motivos laborales y al aumento de las solicitudes de visados. Se comunica que se ha habilitado un puesto adicional de información y que se están realizando gestiones para la implantación de un sistema de cita previa, que permita regular la gestión de los tiempos de espera de una manera más satisfactoria para los ciudadanos.

Sobre la demora de más de cuarenta y cinco días en la asignación de citas en la página web de la empresa que gestiona la presentación de solicitudes de visado en el Consulado General de España en Bogotá (Colombia), la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** informó que en el mes de mayo de 2015 se recibieron casi mil solicitudes al día, lo que provocó la saturación de la página y la demora en la asignación de citas, que en algunos casos se concedieron para una fecha posterior al viaje previsto. Para resolver la situación se adelantaron las citas concertadas con fecha posterior al viaje y se reservan doscientas cincuenta citas diarias, puestas a disposición de los interesados a media mañana y a media tarde para atender las solicitudes de viajes próximos o urgentes. Respecto a la tramitación preferente de los visados en régimen comunitario, se informa de que en la actualidad el sistema da un trato diferenciado según el tipo de visado solicitado.

Se iniciaron actuaciones por la demora de la Oficina Consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** en resolver de modo expreso los recursos interpuestos por los interesados. Las autoridades consulares remitieron informe de la Embajada en el que constaba que, ante la insuficiencia de los medios humanos para atender las solicitudes, se decidió volcar toda la información disponible sobre los procedimientos en la página web de la Embajada, lo que ha supuesto una mejora sustancial en la atención al público. Asimismo se trasladaba el importante incremento de las solicitudes recibidas en el año 2015, tanto relativas al Registro Civil Consular, como a la legalización de documentos y a la tramitación de visados. Se informaba de que para intentar paliar las carencias con las que cuenta la Embajada se convocó un nuevo puesto de Jefe de Negociado y se incorporaron dos auxiliares administrativos, uno fijo y otro temporal. No obstante, dicho organismo considera que estas medidas no serán suficientes si continúa el aumento de las solicitudes.

Se han iniciado también actuaciones con distintos organismos consulares respecto a las debidas garantías para los ciudadanos en la tramitación de los expedientes de visado (...)

En relación con la correcta motivación para denegar visados solicitados por familiares de ciudadanos comunitarios, se han iniciado distintas intervenciones por resoluciones dictadas por el Consulado General de España en Guayaquil (Ecuador). Se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** dirigida a la concesión del visado en régimen comunitario solicitado por el hijo de una ciudadana española, denegado al considerar el consulado que no vivía a cargo de su madre ya que se cuestionaba, con carácter genérico, que las transferencias realizadas se dedicaran al sustento económico de los miembros de la familia y se consideraba que se dedican a la

adquisición de viviendas. Se concluyó la intervención tras la aceptación de la sugerencia y la expedición del visado.

El citado Consulado denegó igualmente el visado a la hija menor de veintiún años de una ciudadana española, haciendo constar la resolución denegatoria que «no cumple los requisitos del artículo 2 del Real Decreto 240/2007». La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios informó de que en la resolución adoptada se había producido una confusión entre los requisitos para la reagrupación de familiares en régimen general y los de entrada en el territorio nacional de familiares de ciudadanos de la Unión, por lo que se había instruido al citado consulado para que revisara el caso y expidiera el visado correspondiente (...).

Se han realizado actuaciones la denegación por el Consulado General de España en Lagos (Nigeria) de visados de reagrupación familiar solicitados por menores de edad. En este sentido se han efectuado dos sugerencias por la denegación de los visados solicitados por menores, al no aportar la documentación solicitada en el plazo previsto. En las mismas, se ha solicitado la concesión de los visados, una vez aportada por los interesados la documentación requerida que acredita el cumplimiento de los requisitos para ejercer su derecho a la reagrupación familiar, de acuerdo con el principio de interés superior del menor.

## Procedimientos de residencia y cuestiones conexas (II.4.9)

### Régimen comunitario (II.4.9.1)

#### ***Requisitos normativos exigidos a los familiares de ciudadanos de la Unión***

Se han continuado recibiendo quejas de ciudadanos extracomunitarios, cónyuges, ascendientes y descendientes de nacionales españoles, por la dificultad para obtener o renovar su autorización de residencia. Como reflejaba el anterior informe, se formularon recomendaciones a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se impartiesen instrucciones a fin de eliminar los requisitos de recursos económicos y seguro de enfermedad, tanto a cónyuges como a ascendientes de españoles, que no fueron aceptadas. Tras reiterar las recomendaciones, el citado organismo informó de que estaba realizando un estudio sobre la aplicación a los familiares de españoles de los requisitos estipulados en el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, de medidas urgentes para garantizar la sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud y mejorar la calidad y seguridad de sus prestaciones.

A la vista de la información proporcionada, se solicitó a la mencionada Secretaría General que incluyese en el citado estudio la revisión de la exigencia de medios económicos a los hijos menores de ciudadanos españoles, a los que se les ha denegado la tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión por no cumplir sus ascendientes el requisito de suficiencia de medios económicos.

En la respuesta recibida el citado organismo reitera que considera que su actuación es regular y que se encuentra respaldada por la Sentencia de 27 de abril de 2012, del Tribunal Supremo, en la que se estipula que la reagrupación de familiares de ciudadanos españoles se regula por el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea, sin que

dicha norma distinga entre los familiares de españoles y de ciudadanos de otros países de la Unión.

En atención a los fundamentos expuestos en las Recomendaciones formuladas, el Defensor del Pueblo considera que a los citados familiares de ciudadanos españoles no se les debe aplicar el Real Decreto-ley 16/2012, de 30 de abril, por lo que se han concluido las actuaciones iniciadas trasladando a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la diferencia de criterio de esta institución sobre el presente asunto (...).

Se han recibido quejas por la denegación de solicitudes de tarjetas de residencia de hijos menores de edad de ciudadanos comunitarios. El artículo 185 del Real Decreto 557/2011 especifica que los hijos nacidos en España de extranjero que se encuentre residiendo en España adquirirán automáticamente la misma autorización de residencia de la que sea titular cualquiera de sus progenitores. La Sugerencia formulada fue aceptada. En ese mismo sentido también se formularon sugerencias a la Subdelegación del Gobierno en Alicante, que también fueron aceptadas.

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Alicante por la extinción de las autorizaciones de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a dos menores de edad, a causa del divorcio de sus padres. La Subdelegación comunicó que el Criterio de gestión 1/2012 de la Subdirección General de Inmigración sobre permanencia de familiares extracomunitarios en el régimen comunitario relativo al contenido del artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, no alcanza a ascendientes ni descendientes directos del familiar de nacionalidad extracomunitaria, a través del cual adquirieron el derecho de residencia en régimen comunitario.

A la vista de lo informado, se dirigió escrito a la Secretaría General de Inmigración y Emigración solicitando información sobre las previsiones para el mantenimiento de la residencia de los menores familiares de ciudadanos de la Unión. El citado organismo ha comunicado que se va a elaborar un estudio sobre la regulación dada a la materia en los otros Estados miembros. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de las actuaciones.

#### Régimen general de extranjería (II.4.9.2)

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

Se siguen recibiendo numerosas quejas de progenitores de menores españoles sobre las dificultades para obtener nueva autorización de residencia, una vez caducada la obtenida en su condición de padres de menores españoles.

Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** a fin de que se concedan autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reúnan los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia, señalando que debe primar el interés superior del menor español. Dicho organismo comunicó que la única alternativa para que los citados ciudadanos puedan acceder a una nueva autorización es que se valore el informe de esfuerzo de integración, según lo dispuesto en el artículo 31.7 de la Ley Orgánica 4/2000.

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

Las dificultades de los menores de edad extranjeros para obtener o renovar su autorización de residencia, al no disponer sus familias de recursos suficientes, han sido un año más motivo de varias intervenciones del Defensor del Pueblo. Se iniciaron actuaciones con la **Subdelegación del Gobierno en Alicante**, solicitando la revocación de las resoluciones denegatorias dictadas y la concesión de la autorización de residencia a los menores, tomando en consideración la posibilidad de minorar la cuantía exigida, en base al interés superior del menor y a su integración social y familiar. Se finalizaron las actuaciones tras estimar la Subdelegación del Gobierno las sugerencias y conceder las autorizaciones solicitadas.

Igualmente, la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona** aceptó la Sugerencia efectuada para la concesión de autorización de residencia a un menor. Por el contrario, dicha Subdelegación del Gobierno no aceptó la sugerencia formulada en un caso similar, al considerar que la minoración recogida en el artículo 54.3 del Reglamento no opera automáticamente, ya que se precisa que concurren circunstancias excepcionales y medios económicos que se puedan minorar.

Se inició una actuación de oficio en relación con la denegación de la autorización de residencia por reagrupación familiar a un menor que posteriormente fue localizado en el interior de una maleta al intentar acceder de manera irregular a territorio nacional por la frontera de Ceuta. A la vista de la información proporcionada por la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas**, se constató que no debió denegarse la autorización de residencia solicitada para el menor, por lo que se recordó el deber legal de cumplir lo dispuesto en el artículo 54, apartado 3 del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tomando en considerando el principio de interés superior del menor, todo ello de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 3 de la Convención de los Derechos del Niño.

### ***Extinción de autorizaciones de residencia***

Han continuado las actuaciones iniciadas por la extinción de las autorizaciones de residencia por la permanencia fuera del territorio nacional, sin incoar el oportuno procedimiento. Sobre este asunto se formuló una sugerencia a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios** por la denegación del visado solicitado por un menor ante el Consulado General de España en Dakar (Senegal), tras extraviar su documentación, pese a contar con autorización de residencia de larga duración en vigor. Dicho organismo no aceptó el criterio sostenido por esta institución, al entender que la autorización de residencia se encontraba extinguida por la residencia del menor fuera del territorio nacional durante doce meses consecutivos, sin que sea preciso, a su juicio, que el órgano competente para su concesión dicte resolución expresa de extinción, al tratarse de un supuesto recogido en el artículo 166 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de extranjería.

## Asilo (II.4.10)

### Demoras en las citas para solicitar protección internacional y en la resolución de los expedientes (II.4.10.2)

#### Extensión familiar del asilo

El pasado año se hacía referencia a las demoras en resolver las solicitudes de extensión familiar del asilo y de reagrupación familiar. Las quejas recibidas ponían de manifiesto las dificultades para reunificar a la familia. Hay que recordar que el principio de unidad familiar informa la regulación de distintos instrumentos normativos tanto nacionales como internacionales. Tal y como señala la Directiva 2003/86/CE, de 22 de septiembre, contribuye a crear una estabilidad sociocultural que facilita la integración de los ciudadanos de otros países, lo que permite, promover la cohesión económica y social. La citada Directiva señala de manera expresa que la situación de los refugiados requiere una atención especial, debido a las razones que les obligaron a huir de su país y que les impiden llevar una vida de familia.

La Administración ha venido justificando su actuación en estos casos en la necesidad de contar con el Reglamento de Asilo que continúa sin publicarse, pese a que han transcurrido ya seis años desde que entró en vigor la Ley de Asilo y a que el plazo para elaborar dicho instrumento, según la propia norma, era de seis meses. En estos momentos, la normativa en materia de asilo adolece de numerosas carencias dado que además de no tener desarrollo reglamentario está pendiente la incorporación de las Directivas que conforman el denominado «paquete de asilo» europeo.

En materia de reunificación familiar se remitió una sugerencia para que se resolviera de manera inmediata la petición de extensión familiar presentada en 2012 por la cónyuge de un ciudadano de Somalia que había obtenido la protección subsidiaria en España. El interesado afirmaba que temía por la seguridad de su esposa en el país en el que se encontraba a la espera de que se resolviera la petición de extensión familiar. En agosto de 2015, la **Dirección General de Política Interior** admitió la sugerencia y comunicó que iba a valorar las alternativas de resolución del expediente. En la misma fecha se comunicaba la aceptación de otra sugerencia que concernía a otras tres familias en situación similar.

Las demoras en las solicitudes de extensión familiar pueden acabar poniendo en una situación de riesgo a familiares de los refugiados que se encuentran en España y ya han iniciado el procedimiento de extensión o reagrupación. Se han recibido quejas en las que los familiares se encontraban en Damasco (Siria) y han debido esperar más de un año para poder trasladarse a España utilizando cauces legales.

Este es el caso de dos menores de edad que se encontraban en Siria, mientras que su padre ya había obtenido protección internacional en España. Se tuvo conocimiento de que ante el agravamiento del conflicto en la zona donde vivían los menores iban a trasladarse junto a su tío a Turquía desde donde embarcarían para intentar cruzar a Grecia y poder entrar irregularmente en la Unión Europea.

El resultado de las actuaciones urgentes realizadas por esta institución puso de manifiesto que no existe un procedimiento ágil para casos como el mencionado y que los expedientes se tramitan del mismo modo, tanto si afectan a personas en situación de riesgo como si no es así. El expediente puede tardar meses en resolverse y, solo cuando se ha dictado resolución favorable se traslada a los organismos consulares competentes para que se

inicie la tramitación de los visados. Ya a finales del año 2015, se ha dirigido una **Recomendación** a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y Asuntos Consulares y Migratorios** para que se elabore con carácter urgente y en coordinación con el Ministerio del Interior, un protocolo de actuación para facilitar el acceso a España a los familiares de ciudadanos que ya son beneficiarios de protección internacional, sin esperar a la resolución del expediente de extensión familiar.

La rigidez del sistema para la reunificación familiar de personas con necesidades de protección internacional se ha detectado en más supuestos. Así, en un caso se concedió la extensión familiar a dos hijos menores de edad de una refugiada de Sudán, mientras que se denegó a otro de sus hijos que ya había alcanzado la mayoría de edad. La interesada que había presenciado el asesinato de otros dos de sus hijos y de su marido había perdido la pista de los hijos supervivientes y, tras la ayuda de organismos internacionales como la OIM, los había podido localizar y reunir. El Defensor del Pueblo ha formulado y reiterado una sugerencia para que se dicte con urgencia resolución favorable también para el hijo mayor, a fin de que se lleve a efecto la reunificación familiar de la refugiada con sus tres hijos, por considerar que es posible la concesión, en aplicación de la ley. Las actuaciones aún no han concluido.

En diciembre de 2015 se ha recibido respuesta a otra sugerencia formulada en el mes de julio con la pretensión de resolver el retraso en la resolución de las peticiones de asilo de una familia compuesta por dos adultos y cuatro menores. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior manifiesta que la Oficina de Asilo y Refugio ha tramitado la extensión familiar de los solicitantes de acuerdo con las posibilidades que permite su carga de trabajo, así como el fuerte incremento de solicitudes de protección internacional. Afirma que se prevé la resolución de los expedientes de la familia próximamente pero no ha fijado plazo ni ha comunicado si existe alguna prioridad para iniciar la instrucción en función de determinados factores, entre otros, la existencia de menores de edad.

### Problemas en la acogida de solicitantes (II.4.10.3)

El incremento de solicitantes de protección internacional ha colapsado los recursos previstos en el sistema de acogida español. Durante buena parte del año 2015, no se ha tenido capacidad para responder con la inmediatez y agilidad que la situación requería a las necesidades de todos los solicitantes, lo que ha provocado que algunos de ellos estuvieran en la calle durante días o que fueran alojados en recursos inadecuados a su condición.

Se han recibido quejas que ponían de manifiesto que algunos de los solicitantes llegados al Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, una vez admitida su solicitud se les derivaba al SAMUR SOCIAL para que se les adjudicaran plazas de acogida. Estos recursos, además de no estar pensados para solicitantes de asilo, se encontraban llenos y los solicitantes eran informados de que podían quedarse una noche, si bien no siempre contaban con camas disponibles. En las quejas recibidas se reflejaba que algunos solicitantes, tras estar días buscando sitio para alojarse sin éxito y durmiendo en la calle habían sido acogidos en un albergue, al que, entre otras características, solo se podía acceder para pernoctar, dado que se trata de recursos para personas sin techo. En estos casos los interesados no disponían de ningún lugar donde permanecer durante el día, no tenían la manutención asegurada, ni tarjeta sanitaria al no tener alojamiento ni posibilidad de empadronarse (...).

Se sugirió a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** la reubicación de dos familias que sumaban nueve menores de corta edad y una mujer en avanzado estado de gestación en un alojamiento que asegurara la satisfacción de sus necesidades básicas en condiciones de dignidad. Finalmente, una de las familias se marchó antes de que les fuera comunicado el traslado y la otra se instaló en un centro adecuado a finales del mes de julio.

La Secretaría General de Inmigración y Emigración respondió a esta institución que ante la necesidad sobrevenida y urgente de atender el importante volumen de solicitantes de asilo y refugiados que se venía recibiendo, se había aprobado el día 11 de septiembre, el Real Decreto 816/2015, por el que se regula la concesión directa de una subvención a tres organizaciones no gubernamentales para la ampliación extraordinaria de los recursos del sistema de acogida e integración de solicitantes y beneficiarios de protección internacional. También ha indicado que el Gobierno está realizando sus mayores esfuerzos para el refuerzo y redimensionamiento del sistema como se había puesto de manifiesto en el incremento del presupuesto para 2015 y 2016 (...).

#### ***Colectivos especialmente vulnerables***

En relación con los menores extranjeros solicitantes de protección internacional se han llevado a cabo actuaciones para revisar si se les documenta correctamente, en su doble condición de menores tutelados y solicitantes de asilo. Inicialmente se detectaron problemas sobre esta cuestión en Ceuta pero posteriormente fueron subsanados. También se realizaron actuaciones ante la negativa inicial de la Delegación del Gobierno en Madrid a emitir cédula de inscripción a menores solicitantes de protección internacional por considerar que como estaban en posesión del documento de solicitantes ya estaban documentados. Tal interpretación fue corregida. En este momento continúan abiertas actuaciones ante la Dirección General de Política Interior, para conocer las causas por las cuales no se están resolviendo las solicitudes de asilo conforme a la normativa que prevé un plazo extraordinario cuando el solicitante es menor de edad (...).

## IGUALDAD DE TRATO (capítulo II.5 del informe anual)

### Discriminación por razón de sexo y orientación sexual (II.5.3)

#### No discriminación de lesbianas, gays, transexuales, bisexuales e intersexuales (II.5.3.1)

Se han continuado las actuaciones ante la **Dirección General para la Igualdad de Oportunidades** relativas al estudio sobre el acoso homofóbico y la situación potencial de discriminación por orientación sexual en los centros escolares. El citado organismo ha finalizado un estudio titulado *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*.

El Defensor del Pueblo ha valorado el contenido de este estudio del que se desprende que se han realizado numerosas recomendaciones a las administraciones públicas a fin de impulsar políticas y acciones que favorezcan el respeto a la diversidad sexual, familiar y de identidad de género en los centros escolares sostenidos con fondos públicos o privados. Se ha solicitado información sobre las actuaciones previstas para implementar el contenido de estas recomendaciones, en concreto, las relativas a la modificación y elaboración de leyes y reglamentos necesarios para el efectivo desarrollo de políticas contra el acoso escolar por homofobia y transfobia; a la creación de dotaciones específicas de personal y recursos materiales económicos suficientes para impulsar estas políticas; a la creación de un Plan Estatal contra el Acoso y la Violencia Escolar; y al establecimiento de los mecanismos de control que garanticen la no discriminación por razón de sexo, orientación sexual o identidad de género en la contratación y promoción del personal docente y no docente que desarrolla su labor en centros sostenidos con fondos públicos o privados (...).

Ha sido objeto de preocupación por esta institución los diferentes tipos de discriminación que sufren los menores transexuales. Asociaciones de Familias de Menores Transexuales se dirigieron al Defensor del Pueblo exponiendo la disparidad de criterios sostenidos por los encargados de los registros civiles en el territorio español en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito, por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales.

Estos menores presentan disforia de género o transexualidad y solicitan el cambio del nombre con el que están inscritos en el **Registro Civil**, el cual no se corresponde con la identidad sexual que sienten personalmente y muestran socialmente. La identificación pública con el nombre registrado en discordancia con el nombre que refleja su identidad provoca en los menores un malestar que puede ser perjudicial para el desarrollo personal del menor.

La Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas, solo legitima a solicitar la rectificación de la mención registral del sexo a las personas de nacionalidad española mayores de edad. En consecuencia, los progenitores solicitan el cambio de nombre, conforme lo previsto en el artículo 209 del Reglamento del Registro Civil, ante los registros civiles correspondientes que autorizan o deniegan el cambio de nombre con el resultado de una disparidad de criterios dependiendo del registro civil al que se dirijan.

Se ha solicitado a la **Secretaría de Estado de Justicia** valorar la oportunidad de impartir instrucciones a fin de facilitar la rectificación del nombre propio de los menores, a efectos de que no resulte discordante con su identidad de género y queden garantizados tanto el interés superior de menor, como la seguridad jurídica y las exigencias del interés general.

#### **Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (II.5.5)**

(...) Un asunto de relevancia ha sido la posible discriminación sufrida por menores extranjeros para el acceso a distintas federaciones autonómicas de fútbol. En una de las primeras quejas recibidas se exponía las limitaciones impuestas a menores extranjeros para el acceso a la inscripción en la Federación de Castilla y León de Fútbol. De la documentación aportada se desprendía la exigencia de requisitos no contemplados en el artículo 115, relativo a la obtención de las licencias, del Reglamento de la Real Federación Española de Fútbol. Se iniciaron actuaciones ante la Real Federación Española de Fútbol y ante Consejo Superior de Deportes. Este último comunicó que no era competente para el control de la legalidad y/o registro de los estatutos o reglamentos de las federaciones deportivas autonómicas. Por tanto, actualmente se continúa la actuación con la Consejería de Cultura y Turismo Junta de Castilla y León de la que depende la Federación de Castilla y León de Fútbol.

En todo caso, la discriminación sufrida por menores futbolistas extranjeros y españoles no de origen, se ha detectado no solo en Castilla y León. Con motivo de varias quejas relativas al contenido de la Circular número 37 de la Real Federación Española de Fútbol (RFEF), por la que se aprueba la inscripción de futbolistas extranjeros y españoles no de origen menores de 10 años de edad, el Defensor del Pueblo ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado, para su valoración, al comprobar que la documentación mínima exigida para la inscripción de jugadores menores de diez años en los clubes de fútbol podría resultar lesiva a los derechos de los menores de edad, tanto españoles como extranjeros, garantizados en nuestro ordenamiento jurídico (...).

## EDUCACIÓN (capítulo II.6 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

La implantación de un sistema educativo es una tarea compleja, que ha de llevarse a cabo progresivamente a lo largo de varios años y que exige esfuerzos considerables. La adaptación y formación del profesorado, la adecuación de las instalaciones, la renovación de los materiales didácticos y pedagógicos, la puesta en marcha de los nuevos procesos de formación y aprendizaje y los recursos económicos que todo ello conlleva, son razones suficientes para afirmar que esa estabilidad es altamente deseable.

También lo es porque los resultados de un sistema educativo no son evidentes hasta que transcurre el tiempo preciso desde su implantación, y es con un sistema estable con el que cabe hacer evaluaciones fiables que permitan ir corrigiendo los aspectos deficientes del mismo y desarrollando todas sus potencialidades. Estabilidad que, por otra parte, no puede estar reñida con la adaptación constante del sistema educativo al entorno cambiante en el que debe desenvolverse.

Para ello es preciso un amplio acuerdo, al menos, sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo. Esas características habrían de constituir el fundamento de su estabilidad, sin perjuicio de que en lo no nuclear el sistema educativo acordado dispusiese de esa adaptabilidad a la que se ha aludido y posibilítase su asunción desde las diferentes opciones políticas e ideológicas propias de un Estado democrático (...).

Cabe señalar que, a lo largo del ejercicio al que se refiere este informe, se han iniciado actuaciones de oficio relacionadas con el problema ya tratado en dos informes monográficos sobre el acoso y la violencia escolar, presentados hace unos años.

Ahora, con las actuaciones de oficio iniciadas ante las distintas autoridades educativas, así como ante la Fiscalía de Menores y las fuerzas y cuerpos de seguridad estatales y autonómicos, se pretende tener constancia de la atención que se presta a este asunto, las intervenciones concretas llevadas a cabo y los resultados de estas en los cursos comprendidos entre 2012 y 2015.

El acoso y la violencia escolar es un problema latente, a menudo oculto, que puede llegar a tener graves consecuencias y al que no puede dejar de prestarse atención. La violencia, rechazable siempre, lo es más en el ámbito escolar donde los alumnos se forman, como dice y exige la ley, en el respeto de los derechos y en el ejercicio de la tolerancia. Por ello, esta institución presta especial atención a este problema y lleva a cabo estas actuaciones para elaborar un nuevo informe al respecto, que se hará público en los próximos meses.

## Educación no universitaria (II.6.1)

### Problemas relacionados con la insuficiente oferta de plazas educativas (II.6.1.1)

Aunque en su conjunto la oferta de plazas escolares es suficiente, siguen produciéndose carencias en determinados niveles educativos o en ciertas localidades, lo que revela deficiencias en la planificación y en la previsión de las necesidades presentes y futuras.

Así, por ejemplo, la insuficiente oferta de plazas de segundo ciclo de educación infantil en el barrio de Arcosur de Zaragoza, unida a la considerable distancia a que se encuentran los colegios más próximos, ha suscitado quejas de residentes en dicho barrio cuyos hijos deben iniciar el citado ciclo educativo en los próximos cursos (alrededor de doscientos cuarenta y cinco niños de entre cero y cuatro años de edad empadronados en el mismo). Expresan su preocupación ante el previsible desplazamiento de los menores a centros ubicados en otros barrios, en muchos casos situados a más de cuatro kilómetros de distancia de sus domicilios, de no adoptarse de forma inmediata iniciativas dirigidas a su ampliación.

Se trata, en efecto, de una decisión sobre escolarización que presenta múltiples inconvenientes para los alumnos y sus familias, por lo costoso de los desplazamientos escolares y por las dificultades que supone para la organización de las familias y la conciliación de sus obligaciones laborales con la de facilitar la asistencia regular de los alumnos a sus centros de escolarización. Desde el punto de vista pedagógico, también resulta deseable la escolarización de los niños dentro de su entorno social inmediato.

El **Departamento de Educación, Universidad, Cultura y Deporte de la Diputación General de Aragón** ha informado de proyectos de construcción de dos nuevos colegios públicos en el barrio. Para uno de ellos ya se dispone de una parcela, cedida en 2014 por el Ayuntamiento de Zaragoza, y del crédito necesario para el inicio de las obras que, en una primera fase, se dirigirá a la construcción de un aula y comedor de educación infantil que estarán disponibles para el próximo curso 2016-17.

Esta institución tiene previsto continuar sus actuaciones para conocer las previsiones existentes en relación con la construcción y disponibilidad del segundo de los centros programados, sobre las que el Departamento de Educación no ha aportado datos precisos.

En otros casos, en los que no existen alternativas posibles para la escolarización de los alumnos, la insuficiente dotación de plazas escolares da lugar a la escolarización en los centros de un número de alumnos superior al previsto al construir sus instalaciones. En ocasiones, se incrementa curso tras curso llegando a determinar situaciones que afectan a la calidad de la educación que imparten.

Este es el caso del único colegio público existente en la localidad de Rafelbunyol (Valencia), cuya población se ha duplicado desde que inició su actividad, sin que se hayan llevado a efecto proyectos dirigidos a la construcción y entrada en funcionamiento de un segundo colegio público. En sus instalaciones se encuentra escolarizado en este momento un número de alumnos muy superior al existente cuando se construyó el mismo.

Se ha trasladado a la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana**, el malestar que suscita en la comunidad escolar la masificación que padece el colegio debido a los numerosos inconvenientes que origina y al incumplimiento de la normativa sobre requisitos mínimos de los centros. La Consejería no ha remitido la

información solicitada para contrastar la situación existente, que parece empeorar curso tras curso, ni información respecto de las previsiones existentes en orden a la construcción del nuevo centro. La ejecución de dicha actuación no parece estar prevista a corto plazo, por lo que no se descarta la instalación de aulas prefabricadas en el recinto escolar. Por ello, en fechas coincidentes con la elaboración de este informe se ha solicitado de la citada consejería la aportación de nuevos datos sobre los aspectos mencionados.

La insuficiente oferta de plazas que realizan los centros de determinadas zonas obliga, en otras ocasiones, a estos centros educativos, a rechazar las solicitudes de admisión formuladas por un número significativo de padres de alumnos. Así lo han manifestado familias que se han dirigido a esta institución, en relación con seis colegios públicos y privados concertados de la zona Hortaleza-Sanchinarro-Valdefuentes, de Madrid. Estos centros educativos se habían visto obligados a rechazar, cada uno de ellos, una media de entre veinte y treinta solicitudes de plaza formuladas para el curso 2015-16 por alumnos residentes en el entorno, al tener estos autorizado un número de puestos escolares inferior al de demandas formuladas.

A juicio de los padres reclamantes, el volumen de la demanda no satisfecha exigiría la adopción de medidas dirigidas, bien a la ampliación del número de alumnos por aula en los mencionados centros, bien a la apertura en los mismos de nuevas aulas que hiciesen posible su escolarización en su entorno social próximo, solución que consideraban viable dadas las condiciones de las instalaciones de los centros, con la que se lograría una más adecuada atención del derecho a la libre elección de centro docente que asiste a los padres.

Tras la actuación del Defensor del Pueblo, la **Administración educativa madrileña** ha informado de la adopción de medidas en la línea que sugerían los reclamantes, que han permitido la asignación de plazas a todos los alumnos participantes en el proceso ordinario de admisión en la zona o barrio donde viven sus familias.

#### Instalaciones de los centros docentes (II.6.1.2)

Se han efectuado actuaciones ante la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía**, en relación con las inadecuadas condiciones de determinadas instalaciones del instituto de la localidad de Retamar (Almería), referidas a la instalación de aulas en barracones prefabricados y a la carencia de espacios preceptivos como gimnasio y biblioteca.

La información remitida por la consejería confirma la descripción de la situación de las instalaciones del citado centro docente en su momento aportada por los interesados, al tiempo que se puntualiza que las mencionadas aulas provisionales se han instalado en la Sección de Educación Secundaria Obligatoria El Toyo, adscrita al Instituto de Educación Secundaria Sol de Portocarrero. Se precisa asimismo que las decisiones que han llevado a la actual ubicación del aulario se adoptaron atendiendo a pretensiones formuladas por padres, madres y representantes del alumnado, que deseaban mantener a los menores en la misma ubicación en que se encuentra la citada sección, y de esta forma evitar desplazamientos a instalaciones del instituto del que depende.

Entiende la consejería que, dado que en el supuesto planteado la situación responde a demandas de las familias de los menores escolarizados, no son exigibles los requisitos mínimos establecidos para las instalaciones de los centros docentes.

A juicio de esta institución, el carácter provisional de las instalaciones destinadas a uso educativo, o el hecho de que su utilización responda a demandas formuladas por los padres de los alumnos, no excusa a la administración educativa competente de dar cumplimiento a las normas destinadas a regular las condiciones que deben reunir los edificios y espacios de uso escolar, establecidas para garantizar su adecuación para la impartición de las enseñanzas y el desarrollo de las demás actividades del currículo.

La única razón que haría asumible el uso educativo de instalaciones como las descritas sería la aportación de datos que permitiesen confirmar el carácter provisional de su utilización, lo que exigiría que por la administración educativa de Andalucía se hubiese fijado ya una fecha cierta e inmediata para el inicio, ejecución y disponibilidad de las nuevas instalaciones escolares necesarias. Estos datos no han sido aportados por la administración que sí ha señalado que la fecha de inicio de las obras no se puede concretar al encontrarse pendiente de que salgan a licitación en el momento en que las disponibilidades presupuestarias lo permitan.

En relación también con un centro ubicado en el ámbito de gestión de la Junta de Andalucía, el CEIP Al Andalus, de la localidad de Utrera (Sevilla), se ha realizado una prolongada tramitación dirigida, inicialmente, a constatar denuncias relativas a las inadecuadas condiciones de sus instalaciones y, comprobadas las mismas, a obtener de la Consejería de Educación un pronunciamiento preciso respecto de las previsiones temporales existentes en orden a la realización de actuaciones dirigidas a la construcción y disponibilidad de las nuevas instalaciones necesarias para albergar dicho centro.

La citada tramitación se inició en el ejercicio 2013, sin que hasta el término del ejercicio al que se refiere este informe la consejería haya informado de que la construcción de las nuevas instalaciones se encuentra ya incluida en la planificación general de obras de la provincia de Sevilla, en la que se contempla la ejecución de las mismas a lo largo del curso académico 2016-17.

La insuficiente capacidad de las instalaciones del CEIP «El Quiñón», de Seseña (Toledo), y la escolarización de una buena parte de su alumnado en aulas prefabricadas ha sido objeto de actuaciones ante la **Consejería de Educación, Cultura y Deportes, de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha**, de la que se ha requerido información que permita conocer la situación del centro y las iniciativas adoptadas para ampliar, de ser necesario, la capacidad de sus instalaciones.

La consejería ha admitido que desde el año académico 2012-13 el incremento que curso tras curso experimenta la demanda de plazas en el citado centro hizo evidente la necesidad de abordar la creación de un nuevo colegio en el barrio, no obstante lo cual, se señala que la falta de disponibilidades presupuestarias obligó a recurrir a la licitación de un centro privado con la previsión de que se transformase en centro concertado, siempre y cuando reuniese los requisitos establecidos para ello.

Después de un primer proceso de licitación, que hubo que declarar desierto, se anunció nuevo proceso para la concesión de uso privativo de dos parcelas destinadas a la construcción

de un centro docente, debiendo entretanto adoptarse medidas que permitiesen atender en el colegio ya en funcionamiento la demanda de plazas existente en la zona.

De acuerdo con los datos aportados por la consejería, mediado el curso 2014-15 hubo que instalar con esta finalidad tres aulas prefabricadas, número que ha debido incrementarse y en el momento actual el centro tiene en funcionamiento treinta y tres unidades, de las que diecisiete están ubicadas en aulas de carácter provisional que se han instalado en el recinto escolar.

Las actuaciones dirigidas a la adjudicación del uso privativo de las parcelas mencionadas, destinadas a la construcción de un nuevo centro de titularidad privada que hubiese debido iniciar su funcionamiento en el próximo curso 2016-17 parecen encontrarse paralizadas, mientras se incrementa progresivamente el alumnado del único centro docente que funciona en la zona, que ha debido asumir en el presente curso 2015-16 ciento diez nuevos alumnos.

La actual saturación de los espacios del edificio escolar y la ocupación de la que ya ha sido objeto el resto del recinto del centro, en el que están instaladas numerosas aulas prefabricadas, no parece hacer posible, en lo sucesivo, soluciones en la línea hasta ahora utilizada. A pesar de que es una solución cuyos inconvenientes han sido minimizados a través de distintas medidas organizativas, resulta del todo inadecuada. Es pues imperativa la creación y construcción de instalaciones destinadas al nuevo centro docente que exige el volumen de la demanda escolar del barrio.

El retraso que en un número significativo de casos ha experimentado la ejecución de obras de construcción de instalaciones destinadas a albergar colegios e institutos públicos, ha motivado una actuación de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**.

De acuerdo con los datos de que se dispone, en las fechas de comienzo del curso escolar 2015-16, no habían concluido todavía las obras de construcción de las instalaciones de cinco de los trece centros docentes de la región en las que, de acuerdo con datos proporcionados por la propia consejería, estaba previsto el inicio de las actividades lectivas del citado curso.

En ocasiones, como ha sido el caso de un instituto de la localidad de Las Rozas, pese a no haberse finalizado su construcción, las instalaciones se encuentran en un punto de su ejecución que permite su entrada en funcionamiento a falta de ciertos espacios o, incluso, con un número de aulas inferior al previsto.

Esta situación, aunque puede resultar justificada en razón de graves deficiencias existentes en las instalaciones anteriores, da lugar a un desenvolvimiento precario de ciertas actividades educativas y administrativas, al no disponer los nuevos centros de lugares en los que ubicarlas de forma estable, o puede determinar el desplazamiento de una parte de su alumnado a otros centros normalmente de la propia localidad, consecuencias todas ellas en absoluto deseables desde un punto de vista educativo.

En otros supuestos, como ha ocurrido en determinados centros de Madrid, Getafe y San Sebastián de los Reyes, el considerable retraso de las obras ha impedido el inicio de las

actividades lectivas, debiendo permanecer los alumnos en las instalaciones cuyas deficiencias o insuficiente capacidad obligan a su sustitución.

La actuación de oficio se ha dirigido a confirmar informaciones según las cuales la conclusión de las obras no está prevista, en algunos casos, hasta el próximo curso 2016- 17, lo que, de ser cierto, significaría la prolongación, al menos durante el presente curso, de las inadecuadas condiciones actuales de escolarización del alumnado de estos centros.

El mismo trámite de oficio se ha referido a las instalaciones de centros de la localidad de Valdemoro que entraron en funcionamiento en cursos anteriores, que en algún caso se remonta al año académico 2011-12, en instalaciones entonces sin concluir y cuya finalización, que se ha venido posponiendo, no se ha abordado todavía.

Respecto de estos centros se ha requerido información sobre las previsiones en cuanto a la finalización de sus instalaciones, cuestión que también se ha planteado en un centro de educación especial de Getafe, cuyo alumnado se aloja en condiciones deficientes en instalaciones de un centro de la localidad de Leganés. Sobre la citada tramitación no se ha recibido respuesta que permita conocer las previsiones en orden a la conclusión de las instalaciones de todos los centros mencionados.

### Admisión de alumnos (II.6.1.3)

Varios padres de alumnos han denunciado los resultados disfuncionales que, a su juicio, se derivan de la definición, a efectos de admisión de alumnos, de áreas de influencia únicas, coincidentes con el núcleo urbano o el término de un municipio, cuando esta se produce en localidades de una cierta extensión y volumen de población.

Los autores de las citadas quejas señalaban que con esta delimitación de las áreas de influencia de los centros, si bien sigue aplicándose formalmente el criterio legal de admisión de proximidad domiciliaria, se neutraliza de hecho la incidencia real del mismo en los procesos de admisión, al otorgarse la misma puntuación a todos los solicitantes residentes en el municipio.

Los mismos reclamantes se referían a las dificultades que habían encontrado para obtener plazas en centros próximos a sus domicilios al haber sido estos demandados por familias residentes en otros barrios de la localidad que acreditaban mayor puntuación por otros criterios de admisión.

Las administraciones educativas, en los informes solicitados por esta institución, se han limitado a hacer referencia a preceptos de las normas aprobadas para sus respectivos ámbitos territoriales, en las que se establecen pautas para la determinación de las áreas de influencia de los centros docentes sin aportar el análisis jurídico solicitado por esta institución respecto de la base normativa con que contasen las correspondientes decisiones administrativas, ni dar respuesta a las objeciones de los interesados ya mencionadas.

Esta institución entiende, ateniéndose a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo, que los criterios prioritarios de admisión de alumnos –establecidos para resolver de manera objetiva la asignación de plazas en los centros docentes sostenidos con fondos públicos cuando no resulta posible atender todas las solicitudes formuladas– tienen por objetivo dar a «la concurrencia de peticiones cuyo número exceda al de puestos disponibles una solución racional, objetiva y general...». Dicho objetivo debe conseguirse con las menores cargas

posibles para los solicitantes, estableciendo para ello «unos criterios de aprovechamiento racional, lógico y adecuado de las plazas existentes» cuya aplicación suponga «el menor quebranto posible para los administrados...» (Sentencia del Tribunal Supremo número 1987, de 8 de junio).

La definición de áreas de influencia únicas en municipios de una extensión y volumen de población elevados, al suponer, como ya se ha señalado, la asignación a todos los alumnos de la misma puntuación por aplicación del criterio de proximidad, favorece, en principio, el trasvase de alumnos de unas zonas a otras de las poblaciones, que exigen desplazamientos más prolongados, restan tiempo y dificultan la conciliación laboral de los padres prolongando innecesariamente las jornadas de los alumnos, al tiempo que obstaculiza su escolarización dentro de su entorno social inmediato, que de manera generalizada se considera la más deseable desde un punto de vista educativo.

Se crean así condiciones que potencialmente dan lugar a asignaciones de plaza que resultan más gravosas para las familias, y a resultados menos racionales y lógicos que si se definiesen áreas de influencia menos extensas. Resultados que se encuentran en clara oposición con el punto de vista expresado por el Tribunal Supremo en la sentencia más arriba mencionada respecto de las condiciones que deben reunir los criterios de admisión de alumnos.

Las normas reglamentarias alegadas por las administraciones educativas (Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y Comunidad Valenciana, en los expedientes más abajo citados, y otras, que aplican similar criterio) no contienen previsiones que excluyan de forma expresa la posibilidad de definir áreas de influencia 318 Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas coincidentes con todo el término de un municipio. Por ello, las administraciones educativas mencionadas entienden que no puede apreciarse que con ello se incurra en vulneración de prescripción concreta, no obstante lo cual se realizan las anteriores apreciaciones con la finalidad de que sean valoradas, y eventualmente tenidas en cuenta, de cara a una posible nueva definición de áreas de influencia en próximos procesos selectivos.

En concreto, la normativa vigente en la Comunidad de Madrid, a la que se refieren las quejas planteadas en 2015 sobre esta cuestión, atribuye doce puntos a los solicitantes que se encuentren en la primera de las circunstancias, y solo dos puntos a quienes superaron en otras comunidades los estudios de educación secundaria obligatoria o de bachillerato que dan acceso, respectivamente, a la formación profesional de grado medio y de grado superior, o las pruebas de acceso a dichas enseñanzas. La aplicación de estas prescripciones según hacen notar los promotores de estas quejas, reduce drásticamente las posibilidades reales de obtención de plaza por estos últimos alumnos.

**La Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, a la que en diciembre de 2014 se solicitó conocer su punto de vista respecto de la adecuación jurídica de los criterios de admisión mencionados, no aporta la valoración jurídica solicitada y no realiza ningún pronunciamiento sobre su configuración.

Se ha reiterado a la citada Secretaría de Estado que el establecimiento y la configuración del criterio de admisión mencionado supone, a juicio de esta institución, una limitación injustificada para la admisión en centros de la Comunidad de Madrid de los alumnos

que no acrediten estudios previos en la misma, limitación que resulta contraria a los principios de igualdad, mérito y capacidad que deben presidir por imperativo legal el acceso a las enseñanzas postobligatorias, y a la libertad de circulación y establecimiento de las personas.

Se ha instado, asimismo, a la Secretaría de Estado, a que las apreciaciones anteriores sean valoradas al elaborar el texto de disposición que debe 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 manera que de forma expresa se proscriba en el mismo el establecimiento del criterio cuestionado y de cualquier otro no ajustado al principio de mérito y capacidad, cuya configuración pueda limitar el derecho de los alumnos a elegir opciones educativas con independencia de su lugar de residencia.

Ha planteado también un problema relacionado con el régimen de admisión de alumnos, una queja en la que se cuestionaba el hecho de que no se hubiesen adjudicado las plazas escolares públicas solicitadas a menores de origen marroquí cuyas familias alegaban su domiciliación en la Ciudad de Ceuta, al no haberse acreditado esta circunstancia.

Esta denegación, según informó inicialmente la **Dirección Provincial en Ceuta del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte**, se produjo al no haberse aportado por los solicitantes documentación acreditativa de su domiciliación en la ciudad autónoma, circunstancia a la que la legislación vigente en materia de extranjería (en concreto, de manera más precisa, el artículo 10.3. de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil) condiciona la escolarización de los menores extranjeros, al señalar que el derecho a la educación de estos alumnos se refiere exclusivamente a los menores extranjeros que se encuentren en España.

Esta institución ha tenido conocimiento posteriormente de que la **Fiscalía de Ceuta**, ante la que se presentó una denuncia contra la no escolarización de los mencionados niños, una vez realizadas por la Policía Nacional actuaciones ordenadas por la propia Fiscalía que permitieron comprobar la domiciliación de sus familias en la ciudad autónoma, ha ordenado a la Dirección Provincial la escolarización de los alumnos.

Sobre las iniciativas que se hayan adoptado por la Dirección Provincial para dar cumplimiento a la orden mencionada se ha solicitado la remisión de información.

#### Ayudas (II.6.1.4)

Las restricciones presupuestarias de los últimos años han dado lugar a una disminución de las ayudas a las familias para afrontar los gastos que genera la educación. Como se ha puesto de manifiesto en anteriores informes es deseable que la previsión constitucional de gratuidad de la enseñanza básica se extienda a otras etapas educativas y no solo a la escolarización sino también al conjunto de medios y prestaciones inherentes a ella. Libros de texto, material didáctico y servicios como el comedor y el transporte, entre otros, han sido objeto de queja por la ausencia o limitación de las ayudas destinadas a sufragarlos. En la medida en que las posibilidades presupuestarias lo permitan y con carácter preferente, debe reclamarse un esfuerzo adicional que garantice a todos el pleno y efectivo acceso a la educación en condiciones reales de igualdad.

Al margen del problema general de la limitación o, en su caso, ausencia de ayudas, ocurre a veces que la concreción de los requisitos para acceder a ellas o el ámbito de su aplicación originan quejas como las que se refieren a continuación.

En cuanto a los destinatarios de las ayudas, se ha solicitado de la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, información respecto a la base jurídica que haya llevado al referido departamento a circunscribir el ámbito de beneficiarios de las ayudas para comedor escolar a los alumnos escolarizados en centros docentes públicos de la comunidad.

Esta actuación se realizó a raíz de la formulación de quejas que consideraban contraria al principio constitucional de igualdad la exclusión de los alumnos que realicen enseñanzas obligatorias en centros privados concertados a los que se sustrae la posibilidad de optar a ellas únicamente en razón de la titularidad, pública o privada, del centro docente en el que se encuentren.

La Consejería de Educación ha informado de que tiene intención de mantener la actual definición del ámbito de beneficiarios de las ayudas de comedor con el argumento de que los centros docentes concertados tienen concertada la educación pero no los servicios complementarios.

La anterior postura no atiende al hecho de que las citadas ayudas tienen su fundamento último en la obligación de las administraciones educativas de contribuir a la efectividad del principio de igualdad en el ejercicio del derecho a la educación, desarrollando acciones compensatorias en relación con las personas, grupos y ámbitos territoriales en situaciones desfavorables que dificulten su acceso o permanencia en el sistema educativo.

Así se precisa en el preámbulo de la Orden EDU 693/2008, de 29 de abril, por la que se desarrolla el decreto regulador de la prestación del servicio de comedor en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en el que expresamente se señala que las ayudas que se contemplan en el mismo se dirigen a compensar posibles carencias de tipo familiar o económico, facilitando asimismo la conciliación de la vida familiar y laboral, acción compensatoria que nada autoriza a limitar al alumnado escolarizado en los centros públicos.

Al regular los requisitos que deben reunir los participantes en las convocatorias para la concesión de cheques guardería, que efectúa la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, se establece que los alumnos para los que se soliciten deben haber nacido antes del 1 de junio del año en el que comience el curso escolar correspondiente.

Padres de futuros alumnos cuyas expectativas de obtención de estas ayudas resultan afectadas de forma negativa, manifiestan ante esta institución que los argumentos que esgrime la consejería para explicar el establecimiento del requisito mencionado carecen de entidad suficiente para justificar que niños que reúnen las mismas condiciones objetivas que otros que resultan beneficiarios de las ayudas se vean privados de estas por el solo hecho de haber nacido en el último semestre del año en que se inicia el curso para el que son solicitadas.

La tramitación de las quejas que han formulado estos padres se inició con la finalidad de instar a la administración educativa madrileña, a que estudiase la modificación del procedimiento y plazos establecidos actualmente para la concesión de cheques guardería, con la finalidad de que todos los niños, cualquiera que sea la fecha de su nacimiento, tengan las mismas posibilidades de acceder a ellas.

Esta institución ha apuntado, en concreto, la posibilidad de que en sucesivas convocatorias se establezca más de un procedimiento de adjudicación en cada curso escolar, de manera que, manteniendo las fechas de desarrollo del actual, se contemple un segundo procedimiento o fase de adjudicación, dirigida a los alumnos cuyo nacimiento se produzca con posterioridad a la fecha límite actual, de manera que estos últimos puedan optar también a las ayudas, tal y como parece exigir una configuración del sistema de concesión de ayudas adecuado al principio constitucional de igualdad.

En su repuesta la consejería se ha comprometido a estudiar esta fórmula antes de decidir sobre los términos en que se producirá la convocatoria de estas becas para el curso 2016-17, una vez se aprueben los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio 2016, que actualmente se tramitan.

Se ha iniciado una actuación de oficio ante el Ayuntamiento de Valencia al tener conocimiento de que estaría condicionando el abono de las becas de comedor concedidas a alumnos escolarizados en colegios públicos de titularidad municipal, al hecho de que las familias no tuvieran contraídas deudas con la corporación local.

Se trata de una medida que dispone, en principio, de apoyo jurídico en previsiones contenidas en la Ley General de Subvenciones, no obstante lo cual, esta institución decidió solicitar información con la finalidad de contrastar si, antes de adoptar la mencionada decisión, se había tomado en consideración el superior interés de los menores cuyas ayudas de comedor no se habían abonado y, en concreto, si se había valorado la eventualidad de que la referida decisión, constatadas las condiciones económicas de cada una de las familias afectadas, pudiera repercutir negativamente en la adecuada atención de las necesidades de los alumnos.

Debe puntualizarse que las citadas ayudas se conceden en consideración a las rentas de las unidades familiares, de manera que, preferentemente, resultan beneficiarios de las mismas alumnos pertenecientes a familias con dificultades económicas o en riesgo de exclusión social, que con frecuencia no pueden, por ello, hacer frente a sus obligaciones tributarias o al pago de otras cantidades que adeuden al ayuntamiento, y sufragar al mismo tiempo los gastos que origina el mantenimiento de sus hijos.

El Ayuntamiento de Valencia ha informado de la adopción de decisiones relativas a la concesión de las citadas becas de comedor en una línea tendente a satisfacer la atención básica de menores afectados por situaciones de precariedad económica o dificultades familiares y sociales.

### Educación inclusiva (II.6.1.5)

#### **La convención de la ONU**

En sucesivos informes anuales se ha hecho referencia a la tarea que todavía debe abordarse para la implantación en nuestro país del sistema de educación inclusiva, que diversos instrumentos jurídicos internacionales definen como el más idóneo desde el punto de vista del respeto a los derechos educativos de los alumnos.

En el Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación, de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos

Humanos, se concluye que las barreras más importantes a la participación de las personas con discapacidad en la vida escolar obedecen a prejuicios, en el sentido de que los alumnos con discapacidad no son capaces de aprender o no pueden hacerlo en las escuelas ordinarias, ideas erróneas que conducen a una exclusión y segregación deliberadas.

Ello da lugar a sistemas educativos en los que se niega a las personas con discapacidad el derecho a la educación inclusiva del artículo 24 de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

La Convención declara el derecho de los alumnos con discapacidad a una educación inclusiva y concreta las obligaciones que asumen los Estados parte para asegurar un sistema educativo inclusivo.

Los Estados deben garantizar que las personas con discapacidad no queden excluidas del sistema general de educación por motivos de discapacidad y que se hagan ajustes razonables en función de las necesidades individuales. Los niños no pueden quedar excluidos de la enseñanza primaria gratuita y obligatoria, ni de la enseñanza secundaria, por motivos de discapacidad; tienen derecho a acceder a la educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás, y en la comunidad en que vivan [artículo 24.2.a), b) y c) de la convención].

Por otra parte, de la convención se desprende la obligación de los Estados parte de llevar a cabo progresivamente un cambio de modelo, hacia la inclusión, que comprenda un plan de transformación para combatir la exclusión y la segregación.

La recepción y aceptación formales de estas prescripciones de la convención conviven con una realidad educativa distinta.

Un ejemplo de lo anterior se encuentra en la aceptación formal por todas las administraciones de las Recomendaciones que el Defensor del Pueblo formuló sobre la implantación de un sistema educativo inclusivo. En estas recomendaciones se pedía a las administraciones educativas autonómicas que impulsaran actuaciones y medidas normativas y presupuestarias que asegurasen la atención educativa a las personas con discapacidad en términos acordes con el derecho de los alumnos a una educación inclusiva.

Pues bien, a pesar de la referida aceptación formal el examen de las quejas formuladas por alumnos con discapacidad o por sus padres o tutores y los resultados de su tramitación, han permitido contrastar que, con frecuencia, las decisiones de las administraciones educativas continúan produciéndose al margen de las prescripciones de la convención.

### **Escolarización de alumnos en centros específicos de educación especial sin el consentimiento de sus padres**

La no discriminación de los alumnos en las escuelas ordinarias hace referencia, entre otros aspectos, a la igualdad de los derechos de los alumnos con discapacidad en cuanto al acceso a centros ordinarios de su elección.

La escolarización de estos alumnos debe por ello producirse, con carácter general, en los mismos centros que el resto de los alumnos y ser resultado del ejercicio del derecho a la libre elección de centro que la legislación educativa reconoce a los padres de los alumnos.

Varias quejas formuladas en el año 2015 ponen de manifiesto la evolución, en estos casos positiva, que han experimentado las posiciones inicialmente mantenidas por distintas administraciones educativas que, a instancias de esta institución, modificaron decisiones sobre escolarización que obviaban las facultades que asisten a los padres de todos los alumnos en orden a la elección de centros docentes.

Se trata de decisiones tomadas por las unidades competentes de la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias, de la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, y de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**, que tras la intervención de esta institución fueron modificadas en un sentido acorde con las peticiones de los padres.

Sin embargo, en estos casos las administraciones educativas han fundamentado sus nuevos acuerdos en distintas circunstancias, entre las que el punto de vista expresado por los padres es solo uno más de los elementos valorados, sin que las nuevas decisiones sobre escolarización se basen en los argumentos deducidos de la convención que les había trasladado el Defensor del Pueblo, salvo en el caso de la Comunidad de Madrid, que menciona expresamente la facultad que asiste a los padres de decidir sobre la modalidad de escolarización que juzgan más adecuada para sus hijos.

#### **Oferta de plazas para alumnos con trastornos del espectro autista (TEA)**

De acuerdo con la lógica que preside el sistema de educación inclusiva que propugna la convención, todos los centros docentes deben aplicar procedimientos de trabajo y sistemas de organización escolar que refuercen la capacidad de cada alumno para alcanzar sus objetivos y potencien su máximo desarrollo académico y social. Cualquier centro ordinario ha de estar en condiciones, en su caso previa realización de los ajustes necesarios, de ofrecer una educación de calidad a los alumnos con discapacidad que soliciten su escolarización en él.

Nuestro sistema educativo continúa funcionando con la perspectiva de que la escolarización de alumnos con determinadas necesidades educativas especiales no resulta posible en todos los centros, sino solo en aquellos que cuenten con medios personales y materiales específicos, de los que no todos están dotados. De esta forma se limita el derecho de acceso a los centros docentes ordinarios en condiciones de igualdad de estos alumnos, así como su derecho a recibir enseñanzas dentro del sistema general y a que se les proporcione una atención educativa de calidad en aquellas ocasiones en que, al no existir centros dotados de los referidos medios específicos, se decida su escolarización en centros de educación especial o en centros ordinarios que no disponen de dichos medios.

La insuficiencia del número de plazas destinadas específicamente a la atención educativa de alumnos con trastornos del espectro autista, o de niños que presentan otros trastornos generalizados del desarrollo (TGD), ha sido denunciada por padres de alumnos de la Comunidad de Madrid, que se refieren a los resultados, contrarios a la convención y a las prescripciones de la normativa vigente que se derivan de esta circunstancia.

La atención a estos alumnos, en la referida comunidad, se produce en centros ordinarios de atención educativa preferente, que están dotados normalmente de aulas específicas para alumnos con trastorno del espectro autista (Aulas TEA) diseñadas para la escolarización de un número limitado de alumnos afectados. Los alumnos permanecen en estas aulas una parte o toda la jornada escolar, atendidos por profesorado y otro personal, con

la cualificación necesaria y en el número que se contempla en la normativa correspondiente, al tiempo que se benefician de su convivencia escolar con el resto de los alumnos.

La insuficiente oferta o inexistencia, en determinados municipios de la Comunidad de Madrid, de centros ordinarios de escolarización preferente de este alumnado da lugar, en ocasiones, a decisiones administrativas de escolarización de estos alumnos en centros preferentes ubicados en otros municipios.

En otras ocasiones se comprueba que la misma situación ha dado lugar, en el **Principado de Asturias**, a propuestas de las instancias competentes de su **Consejería de Educación y Cultura**, de escolarización de alumnos afectados por estos trastornos en centros de educación especial.

Otro de los efectos no deseables que parece determinar la escasez de la oferta de plazas para alumnos con TEA en centros de atención educativa preferente de la Comunidad de Madrid, es la escolarización en este tipo de centros de un número de alumnos superior al que puede asumir el personal docente y no docente que presta servicios en sus aulas específicas, al precisar este alumnado una atención educativa continuada y muy estructurada que no puede proporcionarse en las debidas condiciones a todos los alumnos que en ocasiones se les encomiendan.

Sobre este asunto se han abierto quejas de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**, de la que se ha demandado información sobre la situación de centros de atención preferente en su ámbito territorial, que alguna queja fija en torno al cincuenta por ciento, y respecto de las previsiones existentes en orden al incremento de su personal y a la extensión o generalización, más acorde esta última con el concepto de educación inclusiva que mantiene la convención, de los recursos de que disponen los centros de atención preferente a todos los colegios e institutos de la comunidad autónoma.

Situaciones como las descritas vulneran prescripciones de la convención a las que ya se ha hecho mención, o contravienen preceptos de las normas educativas que imponen a las administraciones públicas la obligación de asegurar los recursos necesarios para que los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo alcancen el máximo desarrollo de sus capacidades y logren los objetivos educativos establecidos con carácter general.

### **Personal con cualificación específica**

Alumnos de la Escuela Oficial de Idiomas de Málaga, afectados por discapacidad auditiva, han manifestado su preocupación ante la negativa de la Consejería de Educación, de la Junta de Andalucía, a dotar al mencionado centro docente de un intérprete de la lengua de signos que les permita asumir el contenido de las clases que reciben.

Los citados alumnos se habían matriculado por tercer año consecutivo en determinadas enseñanzas de idiomas impartidas en la escuela, que venían cursando sin éxito dadas las dificultades que supone su discapacidad para el seguimiento eficaz de las clases, debiendo precisarse que realizaban dichas enseñanzas con el objetivo de acreditar la obtención del nivel B1 de un idioma extranjero que forma parte del plan de estudios de las enseñanzas universitarias que también cursan.

La administración educativa de Andalucía ha alegado para justificar su negativa contenidos del pliego de prescripciones técnicas que rige la contratación del servicio de

interpretación de lengua de signos para los alumnos con discapacidad auditiva, en el que solo se contempla su dotación para el alumnado que se encuentre cursando estudios de secundaria, bachillerato o ciclos de formación profesional, sin que, por tanto, a juicio de la consejería, pueda hacerse extensiva su dotación a las escuelas oficiales de idiomas.

Esta institución ha expuesto ante la Consejería de Educación los numerosos argumentos, deducidos de la legislación educativa vigente, de los que se desprende la obligación inequívoca de las administraciones educativas de atender las necesidades específicas de las personas con discapacidad, y de proporcionar para ello a los centros docentes todos los medios que requiera la atención personalizada de estos alumnos.

Entre los argumentos mencionados se encuentran varios basados en prescripciones de la ya mencionada Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad, en la que, en relación con las personas que presentan discapacidades sensoriales, se impone a los Estados partes la obligación de asegurar que se les impartan enseñanzas «en los lenguajes y los modos y medios de comunicación más apropiados para cada persona, y en entornos que permitan alcanzar su máximo desarrollo académico y social» (artículo 24.3.c).

Esta institución ha entendido que desde la perspectiva de la Convención la denegación del apoyo solicitado obstaculiza, sin justificación adecuada, el ejercicio por los alumnos afectados de su derecho a la educación, y específicamente del derecho ya mencionado en el párrafo anterior, a que las enseñanzas se les impartan en lenguajes y medios de comunicación adecuados, que se define en el citado instrumento de rango legal.

Por ello, se formuló una recomendación, que ha tenido que reiterarse al final del ejercicio, en la que se insta a la Consejería de Educación, de la Junta de Andalucía, a atender las obligaciones que le impone la legislación educativa en orden a la dotación a los centros de los medios necesarios para la atención de las necesidades educativas de sus alumnos, dotando a la Escuela Oficial de Idiomas de Málaga del intérprete de la lengua de signos necesario.

### **Los equipos de evaluación de Trastornos Graves del desarrollo (TGD)**

Toda la legislación educativa enfatiza la importancia de identificar, valorar y prestar atención educativa adecuada, lo más tempranamente posible, a las necesidades educativas especiales que requieren los alumnos, ya que en muchos casos su detección y atención precoces incrementan significativamente la eficacia de las medidas educativas adoptadas.

La forma de actuación seguida en un supuesto concreto, en el que el retraso con que se emitió diagnóstico por el equipo específico competente de la Comunidad de Madrid solo permitió la implantación de medidas de atención específica a un alumno de educación infantil cuando habían transcurrido dos cursos desde el inicio de su escolarización, llevó a esta institución a formular recomendaciones a la Consejería de Educación, Juventud y Deporte, dirigidas a la corrección de situaciones como la expuesta.

Entiende el Defensor del Pueblo que resultados como el descrito no se avienen con el mandato legal que se desprende de lo establecido en el artículo 74.2. de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en el que se señala en términos imperativos que «La identificación y valoración de las necesidades educativas de este alumnado se realizará lo más tempranamente posible por personal con la debida cualificación y en los términos que determinen las administraciones educativas».

Por otra parte, de las razones alegadas por la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid para explicar el largo período transcurrido, se desprendería que presumiblemente otros expedientes se veían afectados por los mismos condicionamientos —procedimentales o derivados de la acumulación de trabajo y, se entiende, de la insuficiente dotación de medios de que dispone para abordarlo— que se mencionaban como causantes del retraso.

Las administraciones públicas deben actuar por imperativo constitucional con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y los medios de que se dote a las mismas para la realización de los cometidos que tienen atribuidos deben revestir las condiciones precisas para lograr la plena adecuación de su actuación al marco jurídico vigente, sin que resulte posible justificar eventuales desviaciones en el cumplimiento de las normas por limitaciones o peculiaridades en la configuración de los medios de que disponen.

A la corrección de la situación descrita se han dirigido dos Recomendaciones formuladas a la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**, en la que se insta la ampliación de la dotación de medios personales de que disponen los citados órganos de evaluación y la simplificación de los procedimientos de diagnóstico. La consejería no ha dado respuesta por el momento.

Esta institución entiende que, aún con ciertos avances a los que se ha hecho ya mención, la situación existente exige de las administraciones educativas la adopción de iniciativas y de medidas mantenidas en el tiempo que aseguren la implantación del modelo inclusivo que propugna la convención, muy especialmente en lo que se refiere a la realización de los cambios que exige la implantación del referido modelo.

Dada la profundidad de los cambios que requiere la obtención de este objetivo, estos deben abordarse paulatinamente. Sin embargo, ello no autoriza a posponer los mismos indefinidamente y exige, más allá de las meras declaraciones de principios respecto del carácter inclusivo de nuestro sistema educativo, la definición a nivel legal de las consecuencias que se derivan de dicho carácter inclusivo. Ello implica concretar en la ley los derechos que corresponden a los alumnos y sus padres derivados de la inclusividad proclamada, las obligaciones que se derivan para los poderes públicos y el establecimiento expreso de las vías de reclamación pertinentes para hacer efectivos los derechos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

Parece ya imprescindible, a juicio de esta institución, la aprobación de un marco legal y reglamentario que fije las bases a las que deben ajustarse los cambios que exige la implantación de una educación inclusiva. Decisiones tales como la elaboración de nuevos programas de formación para el personal docente, la disponibilidad de materiales escolares accesibles para todos, la creación de entornos educativos incluyentes, el fomento del traslado del alumnado de los centros de educación especial a las escuelas ordinarias, la dispensación de apoyo adecuado a los estudiantes, entre otras, han de incluirse en el proceso orientado a fomentar valores que refuercen la capacidad de todas las personas y mostrar la diversidad como oportunidad para aprender.

Con el objetivo de hacer notar la ineludible necesidad de trabajar en las líneas de actuación indicadas, se estudia la realización de nuevas intervenciones ante las

administraciones educativas, dirigidas a contribuir a la consecución progresiva del sistema de educación inclusiva que propugna la convención.

#### Aplicación de la «edad corregida» a efectos de escolarización de niños prematuros (II.6.1.6)

Varios padres de niños grandes prematuros, cuyo alumbramiento se ha producido dentro del año anterior a aquel en el que estaba previsto su nacimiento a término, han cuestionado el hecho de que no todas las administraciones educativas apliquen, a efectos de escolarización de estos niños, el concepto de edad corregida que utilizan los profesionales especializados en valorar su desarrollo, tomando para ello como referencia la fecha en que hubiese debido producirse su nacimiento de haber evolucionado normalmente su gestación.

Los reclamantes han señalado que, con frecuencia, las circunstancias de su nacimiento afectan al proceso madurativo y de aprendizaje de estos niños, según se describe en numerosos estudios clínicos, y hacían notar que a estos posibles problemas se añadían los derivados de su escolarización en el curso que les corresponda por razón de su fecha de nacimiento.

La normativa educativa de determinadas comunidades autónomas no contempla, sin embargo, la posibilidad de flexibilizar el curso en el que procede la escolarización de estos niños, al determinarse en la misma que el curso que corresponde realizar a cada alumno se fijará atendiendo al cumplimiento de la edad correspondiente dentro del año natural en el que comienza el mismo, con lo que, a las frecuentes dificultades que determina su nacimiento prematuro, se suman las derivadas de su escolarización un curso por delante del que corresponde a su edad real o corregida.

Los reclamantes fundamentan su queja, además de en las consideraciones expuestas, en otras que se deducen del distinto tratamiento que reciben los menores en la citada situación en unos y otros ámbitos territoriales, ante el que entienden que sus hijos están siendo objeto de un trato injustificadamente menos favorable que suscita en ellos un mayor malestar al entender que responde únicamente a una decisión de la respectiva administración educativa, en la medida en que dentro del mismo marco legal otras administraciones han adoptado soluciones más flexibles.

#### Revisión de calificaciones y acceso a copias de examen (II.6.1.7)

Una alumna, inicialmente incluida en la lista de beneficiarios de los premios extraordinarios de bachillerato correspondientes al curso 2013-14, y posteriormente retirada de la misma al estimarse el recurso interpuesto por otra participante, ha cuestionado el procedimiento que se aplicó a efectos de revisión de las calificaciones obtenidas en las pruebas establecidas a efectos de concesión de dichos premios.

La interesada hacía notar en su queja la notable diferencia existente entre las calificaciones iniciales de la alumna reclamante y las que se le asignaron al dictar resolución sobre su reclamación, en la que se incrementaron de forma considerable las notas que se le atribuyeron en todas y cada una de las respuestas que dio a las cuestiones planteadas en el

examen de una de las materias, cuestionando que se diesen por buenas estas últimas, cuando ninguna razón objetiva permitía atribuir mayores garantías de acierto a esta calificación.

A su entender, en el supuesto que planteaba hubiese debido recurrirse a alguno de los sistemas que se utilizan en casos similares (como las pruebas de acceso a la universidad), para determinar la calificación de los alumnos en los que las calificaciones obtenidas sirven de base para la asignación de una plaza o beneficio académico, que se ofrecen en número más limitado que el de solicitantes, y aplicar, a la vista de la importante discrepancia apreciable entre las calificaciones atribuidas a una misma prueba, procedimientos tales como el de obtención de la media entre ambas calificaciones o la realización de una tercera corrección.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha dado una respuesta positiva a la Sugerencia de esta institución de que se estudie el establecimiento, en futuras convocatorias, de previsiones en la línea que apunta la reclamante, dirigidas a regular el sistema de revisión de las calificaciones obtenidas en las pruebas para la concesión de los premios extraordinarios de bachillerato en la línea que ha quedado expuesta.

La tramitación de quejas formuladas por padres de alumnos disconformes con las calificaciones académicas atribuidas a sus hijos, llevó a esta institución a concluir que centros docentes ubicados en la Comunidad de Madrid, que negaban a los padres que reclamaban, las copias que solicitaban de los exámenes de sus hijos, podían estar realizando una interpretación no adecuada a derecho, o al menos restrictiva, de los preceptos que en la normativa sobre procedimiento administrativo vigente definen el derecho de los ciudadanos a conocer en cualquier momento el estado de tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados y a obtener copias de los documentos contenidos en ellos.

En relación con la citada cuestión se inició una actuación de oficio ante la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid**, al entenderse que esta forma de actuación podría vulnerar los preceptos legales a los que ya se ha hecho referencia, además de dificultar el ejercicio del derecho a participar en el proceso educativo de sus hijos, que reconoce la legislación educativa a los padres de los alumnos.

En el informe emitido por la consejería se reconocía que los centros docentes de la comunidad actuaban en la forma cuestionada, a juicio de la administración educativa madrileña amparada por prescripciones de determinada orden autonómica que delimita el derecho de acceso a las pruebas académicas de los alumnos, en términos que, en su opinión, excluyen el derecho a obtener copias de los mismos, definido en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJPAC).

El mencionado derecho se contempla en la ley procedimental como parte del derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos obrantes en los expedientes en los que ostenten la condición de interesados, cuyo artículo 35.a), en el que se contiene su regulación, no resulta, según concluye la consejería, de aplicación en el ámbito académico a que se refiere la norma reglamentaria alegada.

El Defensor del Pueblo ha comprobado que la norma reglamentaria alegada no establece expresamente la limitación pretendida, ni existe base en las leyes educativas para fundamentar una interpretación y aplicación restrictivas del mencionado derecho en el ámbito académico, y ha entendido, en términos acordes con el artículo 35.a) de la LRJPAC, ya citado,

que en el referido ámbito académico son de plena aplicación las prescripciones de la citada ley orgánica, en las que se determina el contenido del derecho de acceso, haciéndolo extensivo al derecho a obtener copias de los documentos, entre ellos de los exámenes y pruebas académicas respecto de las que los alumnos o sus padres hayan ejercitado su derecho de acceso.

Por ello, se ha dirigido una Recomendación al departamento educativo madrileño, en la que se le insta a que imparta instrucciones a los centros docentes bajo su dependencia para que resuelvan en sentido positivo y de manera acorde con lo establecido en el artículo 35.a) de la LRJPAC, las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copia de los exámenes o pruebas de evaluación realizadas.

## **SANIDAD (capítulo II.7 del informe anual)**

### **Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria (II.7.2)**

En cuanto al acceso a la información y documentación clínica, cabe aludir a soluciones satisfactorias en varios casos, tales como el desplazamiento de especialistas médicos del Hospital Doce de Octubre al Hospital La Paz, para emitir una segunda opinión clínica respecto de un menor ingresado en este último hospital que no podía desplazarse al primer centro citado, y el acceso de pacientes a sus historias clínicas en los Hospitales Doctor Negrín de Las Palmas de Gran Canaria, Infanta Cristina de Badajoz y Marqués de Valdecilla de Santander.

### **Ordenación de prestaciones (II.7.3)**

Limitaciones en la sanidad pública en cuanto al tratamiento hormonal de la disforia de género en menores de edad y a diferencias territoriales en el acceso a este tratamiento. El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad ha expuesto que el uso de bloqueadores hormonales a menores transexuales se planteará en una próxima Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación, por lo que la actuación continúa abierta.

En el pasado informe se destacó la insuficiente dotación de unidades específicas de rehabilitación en el Servicio Madrileño de Salud para la atención a menores con daño cerebral sobrevenido. Se aludía también a la formulación de una Sugerencia a dicho Servicio de Salud para la efectividad de una solicitud de reintegro de gastos por un tratamiento establecido por especialistas médicos de la sanidad pública y dispensado, por recomendación de estos profesionales, en un centro privado. La Sugerencia no ha sido acogida al considerarse que no hubo denegación de asistencia.

Sobre esta cuestión y al constarse dificultades en varios puntos del territorio nacional para el acceso pronto y efectivo a los tratamientos rehabilitadores por parte de pacientes en edad infantil, la institución ha iniciado una línea de trabajo para examinar la suficiencia de estos medios respecto de la población menor de 16 años.

### **Actuaciones en el ámbito de la atención primaria (II.7.5)**

Respecto a la libre elección de profesionales, en el informe del pasado año se hizo referencia a la formulación de una Recomendación a la Consejería de Salud de la Comunidad Autónoma de La Rioja, para desarrollar reglamentariamente las previsiones legales en cuanto a la libre elección de facultativo de medicina general y de pediatría. Las actuaciones han finalizado, tras señalar esta Consejería que estaba en fase de tramitación un borrador de disposición reglamentaria que posibilite el derecho efectivo a la libre elección de médico.

También se resolvieron satisfactoriamente problemas derivados de la insuficiente dotación de personal, tales como el retraso en la administración de una vacuna a un menor de edad en el Centro de Salud Martín Vargas de Madrid, como consecuencia de la ausencia de un

pediatra por vacaciones, y la inexistencia de personal en la categoría 361 Informe anual del Defensor del Pueblo 2015 de celador en determinados turnos de trabajo en el Centro de Salud de Arroyo de la Luz (Cáceres). Los Servicios de Salud concernidos informaron acerca de la decisión de proceder a la cobertura del 100 por ciento de las ausencias de pediatras en el Centro de Salud de Madrid y la dotación de un celador en el de Arroyo de la Luz.

## Actuaciones en el ámbito de la atención especializada (II.7.6)

### Estructura y funcionamiento de centros

Respecto a la estructura y funcionamiento de centros sanitarios, destacan, entre los problemas planteados, los referentes a inadecuaciones estructurales en el Hospital Can Misses de Eivissa (Illes Balears), la dotación tecnológica y apertura de una unidad de salud mental en zonas sanitarias de Ciudad Real, el cierre de la Consulta de Oncología del Hospital de Coria (Cáceres), la rescisión del concierto con el único centro de logopedia para menores de edad en Getafe (Madrid), dificultades para acceder al Servicio de Rehabilitación del Hospital Doce de Octubre de Madrid por personas con discapacidad, limitaciones en el acceso telefónico al Centro de Especialidades Ricardo 364 Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas Troner de Valencia e insuficiente dotación de personal en el Centro de Cuidados Medios Villademar de Murcia. En estos supuestos, las respectivas Administraciones sanitarias adoptaron medidas que permitieron la resolución de las situaciones planteadas.

### Problemas asistenciales

En un plano estrictamente asistencial, también finalizaron positivamente las actuaciones respecto al seguimiento clínico de un paciente en el Hospital General de Ciudad Real, el acompañamiento por sus padres de menores de edad en el Servicio de Cardiología del Hospital Xeral de Vigo (Pontevedra), el acompañamiento de mujeres en el momento del parto en el Hospital Provincial de Pontevedra, la realización de la prueba diagnóstica denominada «ecocistografía pediátrica» en el Hospital Universitario de Albacete, y la financiación de componentes externos de un marcapasos diafragmático de un paciente con lesión medular en el Hospital de Paraplégicos de Toledo.

## Salud pública (II.7.8)

Con una cierta regularidad se reciben quejas de madres y padres que, por lo general, reclaman la inclusión de una determinada vacuna, y por tanto su financiación a cargo del Sistema Nacional de Salud, en los calendarios oficiales de vacunación infantil. Estas quejas se fundamentan, en algunos casos, en las diferencias presentes en los calendarios aplicados por unas y otras comunidades autónomas, a pesar de la existencia de un calendario consensuado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud.

Una novedad en esta concreta materia es el acuerdo alcanzado en dicho Consejo, en su reunión de 14 de enero de 2015, para la inclusión antes de finales de 2016 de la vacuna frente al neumococo en el calendario común de vacunación. Tras el acuerdo alcanzado, algunos gobiernos autonómicos decidieron incorporar inmediatamente esta vacuna en su propio calendario. A este respecto se recibieron quejas de madres y padres, cuyos hijos habían

nacido en los últimos meses de 2014, que expresaban su desacuerdo con que el correspondiente servicio de salud solo financiara la administración de esta vacuna a los nacidos a partir del 1 de enero de 2015. Aun valorando positivamente la rápida adopción del cambio de calendario de vacunación por algunos de los gobierno autonómicos, se llevaron a cabo actuaciones con las administraciones sanitarias de Castilla y León, Comunidad de Madrid, Comunidad Valenciana y Región de Murcia sobre el problema planteado por los afectados. Después de una primera respuesta, en los casos de Castilla y León y la Región de Murcia, la institución dirigió una recomendación para que se ampliara la cobertura de financiación, como medida transitoria, para completar la pauta de vacunación a aquellos niños nacidos en 2014 que la hubieran iniciado de forma homologable bajo indicación de su pediatra.

Las citadas Administraciones no consideraron oportuno establecer la ampliación de cobertura, como tampoco la Comunidad Valenciana. En el caso de la Comunidad de Madrid, dicha Administración informó que los niños nacidos antes del 1 de enero de 2015, no vacunados y cuyos padres lo solicitaran, tendrían a su disposición la vacunación financiada a partir del 1 de abril.

Las dificultades de acceso de los usuarios a nuevas vacunas también ha sido objeto de algunas de las quejas tramitadas en 2015. Un grupo de ellas planteaba el desacuerdo con la limitación al uso hospitalario de la nueva vacuna frente a la meningitis B. La institución llevó a cabo una actuación de carácter informativo ante el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, para conocer la última información técnico-científica disponible sobre este medicamento, dada la reclamación de pacientes y grupos de profesionales en el sentido de permitir la venta de la vacuna en las farmacias.

El informe recibido de la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios hacía referencia a los antecedentes de la autorización de la vacuna frente al meningococo B en el año 2013 y a las razones que aconsejaron su exclusión del calendario oficial de vacunación en su momento y la reserva para uso hospitalario de este medicamento: inexistencia de datos de efectividad, ausencia de datos de compatibilidad con otras vacunas del calendario oficial y un perfil de reactogenicidad alto. La Agencia recordaba que la propia ficha técnica de la vacuna recogía la necesidad de tomar en consideración las condiciones epidemiológicas del contexto y que debía utilizarse según las correspondientes recomendaciones oficiales, así como el diferente tratamiento dado a esta vacuna en los ámbitos europeo y norteamericano. Al mismo tiempo, señalaba que se estaba a la espera de recibir el informe periódico de seguridad a remitir por el titular del medicamento, tras el que se llevaría a cabo una evaluación de la información para decidir sobre la modificación de las condiciones de dispensación. Con posterioridad se tuvo conocimiento de la efectividad de dicha variación, con efectos en el mes de octubre de 2015.

## **Prestación farmacéutico y medicamentos (II.7.10)**

### ***Enfermedades raras***

A lo largo de 2015, se han seguido actuaciones con relación a dos concretos fármacos, indicados respectivamente para el tratamiento del Síndrome de Morquio y de la Distrofia muscular de Duchenne. Las administraciones sanitarias competentes, aunque inicialmente se

mostraban renuentes a autorizar el acceso a estos medicamentos por el procedimiento previsto en el Real Decreto 1015/2009 para situaciones especiales, respondieron finalmente de manera positiva, aunque no sin recordar la responsabilidad de la Administración General del Estado a la hora de concretar con celeridad la comercialización en España del medicamento en cuestión.

## **POLÍTICA SOCIAL (capítulo II.8 del informe anual)**

### **Menores (II.8.2)**

#### **El marco legislativo de protección de la infancia y la adolescencia (II.8.2.1)**

La aprobación de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio y de la Ley 26/2015, de 28 de junio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia, ha supuesto un gran número de modificaciones, muchas de ellas de importante calado. La ley orgánica afecta a cinco textos legales y la ordinaria a quince.

La plena efectividad del nuevo sistema dependerá en gran medida del esfuerzo de los responsables para ordenar adecuadamente los medios y recursos disponibles para llevar a la práctica el reconocimiento y la especial protección de los derechos de los niños y adolescentes y su papel principal también como sujetos de derecho. Los mayores retos a este respecto se plantearán con relación a los centros de protección para menores con trastornos de conducta, los técnicos de protección, que ven reforzado su papel clave en el sistema, y el acogimiento familiar.

La institución formuló en su momento, a instancias del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, una serie de observaciones al anteproyecto cuyo resumen figura en el informe del año 2014. Algunas de ellas se han visto reflejadas en los textos finales. También se aprecian avances en aspectos tales como la conceptualización del interés superior del menor y en el derecho del niño a ser escuchado y a que su opinión sea tenida en cuenta, así como en la legitimación que se le reconoce para oponerse a las resoluciones que le afecten y en su derecho a ser informado de forma adecuada a su edad y asistido por un abogado, incluso de forma gratuita, si fuera necesario para el efectivo ejercicio de sus derechos. Estos aspectos incluidos en la nueva normativa acogen, aunque parcialmente, los postulados del estudio de esta institución sobre La escucha y el interés superior del menor: revisión Judicial de medias de protección y procesos de familia.

La norma fortalece la actuación administrativa en los casos de protección. Se han reducido los plazos de tiempo para oponerse en la vía judicial a las decisiones administrativas y se ha dispuesto que las sentencias contrarias a las decisiones de las administraciones en materia de protección no podrán ser objeto de ejecución provisional si se presenta recurso, lo que obliga a mantener un especial cuidado para evitar que las decisiones de la Administración devengan inatacables en términos prácticos. Y ello porque las audiencias provinciales vendrán obligadas a velar por el superior interés del menor y en muchos casos tendrán que tomar en consideración el tiempo transcurrido y la incidencia para el desarrollo del menor de un nuevo cambio.

Existen otros muchos aspectos de la reforma de interés, pero su análisis excede del ámbito propio de este informe. No obstante, la mayor parte de ellos podrán ser examinados con ocasión del examen de las quejas que su aplicación suscite y tendrán adecuado reflejo en los correspondientes informes anuales.

### Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo (II.8.2.2)

La mayor parte de las reclamaciones que afectan a menores en situación de riesgo o desamparo proceden de sus progenitores o de familiares no conformes con la actuación de la Administración, que ha dispuesto la separación de los niños de su entorno familiar. La actuación de esta institución se dirige a verificar el respeto de los derechos de todas las partes afectadas. Cuando se constata que existe una resolución judicial sobre el asunto, o que la familia está de acuerdo con la actuación de la Administración, se finalizan las actuaciones.

#### **Intervenciones**

Las dificultades para abordar la situación de conflicto de los menores lleva en muchos casos a sus familias a requerir el apoyo de la Administración, si bien no siempre se acepta la intervención propuesta. Así ocurrió con un padre que solicitaba ayuda psicológica para sus dos hijos y resaltaba el riesgo que sufría la más pequeña con respecto a su hermano. Ambos menores fueron declarados en desamparo. La Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid indicó que los padres rechazaban la intervención y los técnicos consideraban que la convivencia resultaba disfuncional, aunque no se concretaban otras alternativas. La oposición a esta medida en vía judicial, planteada por el padre, llevó a la conclusión de las actuaciones.

En algunos casos las familias manifiestan percibir una presión de los servicios sociales que consideran excesiva y que no se traduce en soluciones efectivas. La nueva regulación de la situación de riesgo contemplada en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, pretende abordar los límites en este tipo de intervenciones que deben ser siempre respetuosos con los derechos de los menores y de sus familias. Entre otras novedades contempla la elaboración y puesta en marcha de un proyecto de intervención que deberá ser conocido y firmado por las partes.

Con ello, se evitarán casos como el de una madre de 4 hijos que fue sometida a una investigación de dos años por la Administración autonómica extremeña, a consecuencia de la denuncia de la abuela de los menores, sin que mediara una declaración de riesgo, y en la que finalmente se concluyó la inexistencia de indicios de riesgo.

#### **Familias de acogida**

Cuando un menor debe ser separado de su familia, resulta preferible que sea atendido en otra familia antes que en un centro, sobre todo si el niño tiene menos de seis años. La citada Ley 26/2015, de 28 de julio, asume ese criterio. Esta medida precisa de la existencia de familias de acogida que asuman de forma temporal a aquellos niños que no dispongan de familia extensa idónea para tal fin.

Varias de estas familias de acogida han señalado a esta institución que, tras hacerse cargo voluntariamente de niños de meses durante un período prolongado, han percibido que la Administración realizaba el cambio a la nueva familia como un trámite más, sin procurar la adaptación progresiva del niño —habitualmente bebés— a su nuevo entorno y el intercambio de experiencias entre los cuidadores. Debe realizarse una llamada a las Administraciones para que presten la máxima atención a estas situaciones sobre las que no hay, por el momento, criterios consolidados.

### Adopciones internacionales

El informe de idoneidad para la adopción que elaboran las entidades públicas de protección de menores reviste gran trascendencia más allá de la declaración formal de idoneidad. Cuando los interesados no están conformes con la denegación de la idoneidad pueden acudir al órgano judicial, que dicta una resolución declarativa de conformidad o no con la resolución de la Administración. No obstante, al remitir la documentación al país de origen de los menores se envía el informe técnico mencionando, la no idoneidad, y la referencia a la declaración judicial, lo que dificulta la asignación de un menor.

En junio de 2015 se formuló una Sugerencia a la **Consejería de Empleo, Mujer y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura**, para que se ajustara un informe de idoneidad a la decisión judicial, que corrigió el criterio de la Administración. La sentencia, confirmada en apelación, indicaba que el criterio de denegar la idoneidad debido a que un cónyuge tenía domicilio laboral fuera de la ciudad no resultaba adecuado y constituía una arbitrariedad. La referida Consejería tan solo ha acogido parcialmente la sugerencia, aunque no respecto de la cuestión principal, puesto que no considera necesario reformular el informe.

Se ha recibido un número significativo de reclamaciones relacionadas con los seguimientos que los países de origen de los menores adoptados fuera de España exigen de estos, de las familias y del entorno. El pasado año se hacía mención a este asunto y se dejaba constancia del compromiso de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad de abordarlo en los foros de coordinación interautonómica. Durante 2015, se ha informado de las gestiones realizadas respecto a la Federación Rusa, Ucrania, Kazajistán y Etiopía.

La **Consejería de Trabajo y Bienestar Social de la Junta de Galicia**, ponía de manifiesto que las exigencias de seguimiento son diferentes según el país de origen, a lo que se añade una diversidad también respecto del organismo responsable en España y consideraba que esta cuestión debería homologarse en lo posible. Señalaba también que, entre tanto se logra esa homologación, ha elaborado unas normas generales de carácter interno.

Reclamaciones similares se han presentado desde Andalucía y las Comunidades Valenciana y de Madrid con relación al seguimiento que realizan las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional (ECAI), referidas a mala praxis, al elevado coste de estos informes y a la falta de garantías respecto a los datos protegidos por la Ley —fotos del menor, los familiares y amigos, declaraciones de ingresos y patrimonio, informes de salud, entre otros— ya que los interesados carecen de seguridades sobre cómo se custodian, a quiénes se entregan o cuál es el uso que se hace de dichos datos en los países receptores.

### Protección de la juventud e infancia en los medios de comunicación e información (II.8.2.3)

La generalización del acceso a internet hace que esta institución continúe realizando un seguimiento de las actuaciones que llevan a cabo las distintas administraciones implicadas.

Durante el año 2015, esta institución ha podido seguir los trabajos realizados en el «III Plan de Acción contra la Explotación Sexual de la Infancia y la Adolescencia 2010-13», el «II Plan Estratégico Nacional de la Infancia 2013-16» y el «Plan Integral de Apoyo en la Familia». Tanto la **Subsecretaría de Sanidad y Servicios Sociales como la Entidad Pública**

**Empresarial RED.es** han ido concretando las acciones previstas en los citados planes de trabajo, así como en el proyecto «Menores en Red», específicamente en lo referido a las llamadas «Comunidades peligrosas en línea», entre las que figuran las relacionadas con la ayuda o la inducción al suicidio, la apología de la anorexia y la bulimia (ANA y MIA) o la difusión de contenidos perjudiciales para la salud.

El **Instituto de la Cinematografía y de las Artes Audiovisuales** ha manifestado compartir el criterio de la institución en cuanto a la conveniencia de armonizar la calificación por edades al público en las diferentes ventanas de exhibición y de procurar una unificación de las normas contenidas en la Ley de Comunicación Audiovisual y en la normativa en materia de cinematografía. Refiere también las novedades introducidas por el Real Decreto-ley 6/2015 de 14 de mayo, por el que se modifica la Ley 55/2007, de 28 de diciembre, del Cine, con relación a la calificación de obras audiovisuales e indica que está en proceso de elaboración un real decreto en el que se establezca una regulación pormenorizada de la calificación y obras audiovisuales por grupos de edades, pendiente del informe del Consejo de Estado. Una vez aprobado el mismo se abordará la regulación relativa a los citados criterios y se finalizarán los trabajos relacionados con la elaboración de una «Guía de uso sobre los criterios de calificación por edades», en colaboración con la **Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia** y los operadores de televisión.

### Personas con discapacidad (II.8.3)

#### Recursos para personas con discapacidad (II.8.3.5)

##### **Atención temprana**

La atención temprana se considera una acción imprescindible para el abordaje integral y la prevención de las discapacidades, por lo que ha de dispensarse desde el primer momento posible, tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. La carencia de estos recursos para la atención de una niña de siete meses en Bigastro (Alicante) motivó la apertura de actuaciones, aún en curso, con dicho Ayuntamiento y con la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunidad Valenciana.

Ante una queja similar se solicitó a la Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid el detalle de los recursos existentes de atención temprana, la organización de la lista de espera, el lugar que ocupaba el interesado y previsiones para ofrecerle plaza y demás parámetros generales. La Administración indicó que entre 2014 y 2015 se crearon 287 nuevas plazas de atención temprana, si bien existen 1.572 niños en la lista de demanda de centros de este perfil, sin que pueda establecerse un tiempo promedio de espera, pues se indica que ello depende en gran medida de la patología y la situación de cada niño. El impacto de tal situación en las expectativas de mejora de estos niños y en sus familiares, especialmente los que cuentan con menos recursos, determina que esta institución continúe en la búsqueda de posibles medidas de refuerzo, optimización y mayor transparencia de la lista de espera.

### Situación de dependencia (8.5)

El Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia acordó, el 7 de octubre de 2015, crear un grupo de trabajo para evaluar los resultados de la aplicación del baremo de dependencia. A instancias del Síndic de Greuges de Cataluña, se han iniciado actuaciones con el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, con el objeto de que dicho grupo examine la conveniencia de modificar la obligatoriedad de las revisiones periódicas a los menores al inicio de cada período diferenciado de la tabla de aplicación cronológica, en los supuestos de enfermedades o dolencias sin buenas perspectivas de evolución, así como sobre la oportunidad de extender la aplicación de la Escala de Valoración Específica (EVE) que se aplica exclusivamente hasta los 3 años a los procesos de valoración para el tramo de edad comprendido entre los 3 y los 7 años.

### Familias numerosas (II.8.6)

Como viene siendo habitual, se han recibido escritos en los que los ciudadanos solicitan la modificación de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, para incluir diversos supuestos de familias que actualmente no tienen acceso al título y a las ayudas correspondientes.

#### ***Inclusión de nuevos supuestos***

El Plan Integral de Apoyo a la Familia 2015-17, aprobado en el Consejo de Ministros del 14 de mayo de 2015, contiene entre sus previsiones el análisis, revisión y actualización de la referida ley. En él se contempla la creación de un grupo de trabajo interautonómico encargado de analizar la aplicación de la citada ley, proceso que, según la información facilitada por la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad, incluirá los supuestos protegidos, es decir, las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiarios del título de familia números.

Esta institución había solicitado que se atendieran los mandatos legales de las leyes de presupuestos generales del Estado para los años 2008, 2009 y 2010, a los efectos de extender la cobertura de protección de familias numerosas a supuestos como el de las familias monoparentales con dos hijos a cargo; las familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo; o la inclusión en el título de los dos progenitores aun cuando no exista vínculo conyugal.

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, no aborda estas reformas sino que en su Disposición final quinta, prevé que el Gobierno remita a las Cortes Generales el necesario proyecto de reforma en el plazo más breve posible.

Entre los aspectos que deberían incluirse en la agenda del grupo de trabajo encargado de analizar la ley, se encuentra la inclusión de colaterales (hermanos) con discapacidad en el título de familia numerosa, cuando el interesado tenga la obligación jurídica de hacerse cargo de él. El criterio de actuación de las comunidades autónomas en estos casos no es unívoco, aunque una mayoría admiten la posibilidad de la inclusión en el título de familia numerosa en caso de tutela o acogimiento legalmente constituido y siempre que se acrediten los restantes requisitos de convivencia, dependencia económica, etcétera.

Parece igualmente necesario incluir en el título de familia numerosa el supuesto de progenitor con discapacidad superior al 65 por ciento, con dos hijos a cargo, y sin vínculo matrimonial. La Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad entiende que la vigente Ley no permite reconocer dicha condición si falta el vínculo matrimonial y que la inclusión de este supuesto requeriría una modificación legal.

### ***Fecha de efectos de modificación legal***

En septiembre de 2015, tras la entrada en vigor de la ya aludida Ley 26/2015, que reformó el artículo 6 de la Ley 40/2003, de protección de familias numerosas, comenzaron a recibirse quejas que reclamaban el mantenimiento del título en tanto subsista al menos un hijo que cumpla los requisitos generales previstos en la norma. El cambio operado no ha beneficiado a las familias numerosas que perdieron la condición de tales durante 2015, por aplicación de la normativa anterior, y no todas las administraciones que deben aplicar la ley siguen los mismos criterios.

En la información recibida de la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad** se hacía remisión a los principios generales sobre la vigencia de las leyes, indicándose que cualquiera que fuera la fecha fijada produciría inevitablemente el efecto de dejar fuera a algún potencial beneficiario.

Respecto a las posibles desigualdades entre las comunidades autónomas que deben aplicar la ley, se indicaba que **el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad**, dirigió una nota informativa a todas las comunidades y ciudades autónomas tras la publicación de la Ley 26/2015, exponiendo el alcance material y temporal de los diversos aspectos afectados por la reforma parcial de la Ley de protección a las familias numerosas.

En concreto, se informaba de que, cuando el título se hubiera extinguido antes de la entrada en vigor de la reforma, las familias no tienen derecho a recuperarlo, aunque sigan teniendo hijos menores de 21 a 26 años a cargo. Como excepción, las familias numerosas cuyo título estuviera en vigor a 1 de enero de 2015 y lo hubieran perdido en los meses anteriores a la entrada en vigor de la modificación, podrán acceder, únicamente para el curso académico 2015-16, a los beneficios por matriculación y derechos de examen.

### ***Ingresos computables para los autónomos***

Durante el año 2015 han finalizado de forma favorable las actuaciones iniciadas ante la **Consejería de Asuntos Sociales de la Comunidad de Madrid** relativas a los ingresos que se tienen en consideración para la calificación de la categoría de familia numerosa en el supuesto de trabajadores autónomos. En estos casos se consideraban los ingresos brutos, sin descontar los gastos que ocasiona el desarrollo de la actividad. Se formuló una **Recomendación** para que el cómputo se realice por el valor neto de los ingresos más cotizaciones sociales. La Administración madrileña aceptó la recomendación y asumió el compromiso de computar solo los rendimientos netos.

Del mismo modo, se concluyeron las actuaciones con el **Ayuntamiento de Minglanilla (Cuenca)**, tras comunicar que en sesión plenaria se había acordado dejar sin efecto un Acuerdo sobre ayudas a familias, adoptado en 2012, que conllevaba la exclusión de algunas familias con 2 hijos, aun cuando uno de ellos tuviera alguna discapacidad. Se estimaba que

dicho acuerdo podía limitar unos derechos previstos legalmente para las familias que tienen alguna persona con discapacidad.

## Personas en situación de pobreza y exclusión social (II.8.7)

### Rentas mínimas (II.8.7.1)

Uno de los problemas de tramitación, también de la Renta Garantizada de Ciudadanía de la Comunidad Valenciana, es el de la instrucción de los expedientes por los Ayuntamientos. Por ello, se formuló una Recomendación al Ayuntamiento de Alicante para adecuar los medios personales y materiales a la carga de trabajo existente ya que, aunque frente a la insuficiencia de medios personales se ha creado un sistema de organización para elaborar el «Plan de Inserción Familiar» en el menor tiempo posible, estos retrasos producen considerables demoras en la tramitación de la renta.

### Garantía alimentaria de la población infantil (II.8.7.2)

Como continuación de las actuaciones sobre comedores escolares en época estival de años anteriores, en junio de 2015 se formularon recomendaciones a todas las comunidades y ciudades autónomas para promover el establecimiento de un plan de garantía alimentaria para niños y adolescentes que contemple actuaciones en los períodos no lectivos. Esta previsión responde a la apreciación de que los sistemas de rentas mínimas resultan poco ágiles, insuficientes para los potenciales beneficiarios y, además, no aseguran su empleo en la alimentación de los menores.

La Comisión Europea formuló la Recomendación de 20 de febrero de 2013, titulada «Invertir en infancia. Romper el ciclo de las desventajas: organizar y aplicar políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social de los niños, promoviendo el bienestar infantil a través de estrategias multidimensionales». Como consecuencia de dicha recomendación y de otras iniciativas, se han puesto en marcha diversos Fondos en los que se aporta dinero para combatir la pobreza infantil y la de sus familias.

La propia Comisión aprobó el «Fondo de Ayuda Europea a las personas más desfavorecidas, para el período 2014-20». El Reglamento (UE) 223/2014, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2014, relativo a este Fondo, prioriza como beneficiaria a la población infantil. En paralelo, en el año 2014, el Gobierno español incluyó este instrumento en el «Plan de Inclusión Social 2013-16», que para 2015 tuvo una dotación de 32 millones de euros, destinado a ayudas a la alimentación, vestuario o gastos del hogar como el agua o la luz, para que la situación precaria de las familias afecte en la menor medida posible a los menores. La gestión corresponde a las Administraciones autonómicas y la distribución se hace con arreglo al indicador AROPE (At-Risk- Of Poverty and Exclusion).

Asimismo, el Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, aprobó un Plan concertado, dotado con 27,5 millones de euros, destinados a las corporaciones locales, para reforzar los servicios sociales y cubrir las

necesidades básicas de los ciudadanos, entre ellas, comedores sociales, centros de día, centros de acogida, etcétera.

La segunda recomendación, formulada a todas las Administraciones autonómicas excepto a País Vasco y Navarra, impulsaba hacer pública la información sobre el desglose de la financiación de estos programas, indicando qué parte proviene de fondos estatales o europeos y qué parte se atiende con recursos propios, en la línea marcada por las Observaciones 16 y 18 de las Observaciones finales sobre España del Comité de Derechos del Niño, sobre mayor visibilidad presupuestaria y mejora de los datos estadísticos disponibles en materia de infancia.

Aún a falta de alguna de las respuestas a las recomendaciones formuladas, se concluye que, si bien no todas las Administraciones disponen la apertura de comedores escolares en verano y otros períodos no lectivos, sí que es generalizada la existencia de programas o planes para atender los casos de riesgo. No obstante, en la mayoría de los casos estos programas no están basados en una visión de garantía integral, que es precisamente donde más incidía la recomendación de esta institución.

La afectación a niños, en algunos casos de temprana edad, hace que la intervención por parte de las Administraciones haya de ser integral y proactiva, dado que el modelo está basado en la detección de indicios de riesgo o en la necesidad de que las familias accedan a unas prestaciones, cuya tramitación en muchos casos no es ágil. De lo contrario, el efecto lesivo aparejado al déficit alimentario ya se habrá producido cuando intente ponerse remedio. De ahí el especial interés de esta institución en actuar a través de espacios que aseguren una cobertura lo más amplia y global posible.

Un elemento básico, aunque ciertamente no el único posible, para el cumplimiento de ese objetivo es la red de comedores escolares y por ello se defiende hacer un uso más amplio de los mismos, si bien puede acudir a otras fórmulas con carácter alternativo o complementario, siempre que aseguren de forma similar la cobertura general de la población en potencial situación de riesgo y no impliquen unas necesidades de gestión muy superiores a las de aquellos.

Por lo que se refiere a la financiación, la mayor parte de las administraciones dispone de planes de apoyo para personas y familias en situación de riesgo, pero no existe por lo general un desglose de los datos que permita conocer qué cantidades se destinan de manera específica para garantizar la alimentación de los niños. Hay un déficit de transparencia en lo que respecta al destino de los gastos públicos que sería bueno asumir como objetivo del conjunto de las Administraciones públicas.

## VIVIENDA (capítulo II.9 del informe anual)

### Desalojos forzosos por ocupaciones ilegales (II.9.8)

Los principales problemas relacionados con esta temática engloban cuestiones tanto urbanísticas como sociales.

Otro caso que ha sido objeto de actuación durante el año 2015 ha sido el del poblado chabolista de El Gallinero, en el municipio de Madrid. En este asentamiento habitan más de cuatrocientas personas con una alta proporción de menores, todos ellos inmigrantes rumanos de etnia gitana, la mayoría en situación irregular. Las actuaciones municipales se han realizado de forma pareja en lo relativo a los desalojos y a la atención social, lo que ha motivado que por el Defensor del Pueblo le recordara a la administración la necesidad de respetar en todo momento las garantías y derechos de los afectados por el desalojo, en consonancia con la Observación General número Siete del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Igualmente se ha sugerido al ayuntamiento que reconsidere el Plan de Actuación que está llevando a cabo, estableciendo objetivos mensurables e indicadores que permitan medir su eficacia. Las actuaciones siguen en curso.

## SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO (capítulo II.10 del informe anual)

### Seguridad Social (II.10.1)

#### Prestaciones por maternidad o paternidad y riesgo durante el embarazo (II.10.1.4)

Con relación a la queja, a la que se hacía mención en el informe anual anterior, acerca de la posibilidad de revocación de la opción de acogerse al descanso de maternidad posterior al parto por parte de la madre, en los casos en los que no haya ejercitado el derecho de opción a favor del padre y el cuidado del menor le resulte imposible por causas sobrevenidas, se han ampliado las actuaciones con el Instituto Nacional de la Seguridad Social, que se ha pronunciado a favor de la aplicación de un criterio flexible para revocar la opción solicitada por los progenitores al inicio del descanso y del principio de corresponsabilidad como inspirador de la regulación de la materia. La entidad gestora ha manifestado su disposición a revisar la solicitud inicial de los interesados que, por motivos laborales, pidieron modificar los períodos de descanso, siempre que acrediten las circunstancias que justifiquen el cambio.

Se recibió también información de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, que daba cuenta de su posición contraria a la equiparación del supuesto de filiación por sustitución a lo previsto para la adopción por no apreciar identidad de razón entre ambos supuestos. Estima que la vía de maternidad por sustitución resulta contraria al orden público español y señala que la maternidad a través de esta vía no se recoge entre las situaciones protegidas por la Ley General de la Seguridad Social ni se prevé en la Ley del Estatuto de los Trabajadores como causa de suspensión del puesto de trabajo, que es el presupuesto de las prestaciones por maternidad o paternidad. Al no apreciarse que el criterio de la mencionada Dirección General vulnere la normativa de aplicación, se finalizaron las actuaciones y se comunicó al interesado que es en las Cortes Generales, como órgano de representación de la soberanía popular donde correspondería debatir este asunto.

#### Desempleo (II.10.1.6)

##### **Subsidio desempleo**

La Administración mantiene que, para determinar el cumplimiento de los requisitos de carencia de rentas, ha de computarse el importe de las becas públicas para estudios académicos percibidas por cualquiera de los miembros de la unidad familiar. Esta institución estima que tales becas no pueden considerarse como rentas sino como compensación de los gastos que implica para la familia la dedicación al estudio de alguno de sus miembros, ya que su cuantía tiene un destino específico para material didáctico; gastos de desplazamiento o residencia; escolarización y matrícula y no resultan computables para el cálculo de la renta de la unidad familiar. Tal interpretación ha dado lugar a formular una **Recomendación** al **SEPE** para que dicte instrucciones al objeto de que las becas para estudios concedidas a los hijos de los solicitantes de subsidio no se consideren como rentas de la unidad familiar.

Igualmente, se ha formulado una **Sugerencia** para que se dejen sin efecto las resoluciones por las que se resuelve la suspensión del subsidio, máxime cuando la beca se ha concedido por la condición de persona con discapacidad. El SEPE ha indicado que no acepta la Recomendación formulada, admitiéndose en cambio la Sugerencia y dejando sin efecto la resolución sobre suspensión del subsidio. Por ello, se ha procedido a elevar la Recomendación a la **Secretaría de Estado de Empleo**, con la intención de promover un cambio de posición en este asunto.

## ACTIVIDAD ECONÓMICA (capítulo II.12 del informe anual)

### Energía eléctrica (II.12.4)

A lo largo de 2015 se continuaron planteando quejas en materia de suministro eléctrico y también se han iniciado actuaciones de oficio.

#### **Corte de suministro**

El suministro eléctrico es esencial para una vida digna y condición necesaria para el ejercicio de otros derechos fundamentales, por ejemplo la educación: los menores en edad escolar realizan sus tareas durante el invierno después de la caída del sol, por lo que privar de suministro eléctrico a un domicilio en el que viven menores de edad afecta a su derecho fundamental a la educación y la igualdad de oportunidades. También es esencial para la salud, ya que sin ir más lejos, los frigoríficos son imprescindibles para la adecuada conservación de los alimentos y muchos medicamentos.

En la medida en que el corte de suministro eléctrico puede situar a las personas en situación de exclusión social o privarlas de la posibilidad de ejercer sus derechos fundamentales, la regulación no debe atender únicamente a su naturaleza mercantil, como si de cualquier otro bien o servicio se tratara.

En otra de las recomendaciones formuladas durante 2014, relativa al procedimiento previo a los cortes de suministro, se puso de manifiesto que las elevadas penalizaciones económicas que comporta la detección de un fraude hacen imprescindible que el procedimiento que lleva a la detección del mismo y la aplicación de las medidas a él aparejadas se desarrollen con las debidas garantías y se respete siempre el derecho a la presunción de inocencia. Se recomendó a la Secretaría de Estado de Energía: 1) regular, como exigencia previa a toda actuación que pueda conducir a la suspensión del suministro eléctrico, un procedimiento que garantice los derechos de los consumidores a formular alegaciones en su defensa, la presunción de inocencia y unos plazos razonables que no discriminen a los presuntos defraudadores frente a quienes incurran en impago, 2) establecer como preceptiva la intervención de la Administración competente, previo informe de los servicios sociales, antes de proceder a la interrupción de un suministro eléctrico y 3) exigir a las empresas que ofrezcan a los consumidores la posibilidad de financiar o fraccionar el pago de su deuda antes que suspender el suministro, tanto en el caso de impago como en el caso de fraude. Estas recomendaciones están en fase de seguimiento, al haberse retrasado la aprobación del Real Decreto por el que se regula la actividad de comercialización y las condiciones de contratación y suministro de energía eléctrica.

### Libertad de empresa y comercio (II.12.7)

#### **Coste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos**

Otra cuestión suscitada es la práctica de algunos centros educativos sostenidos con fondos públicos, consistente en elevar el precio de los uniformes escolares a base de diseños

exclusivos y/o acuerdos que restringen la libre comercialización. El efecto de esta clase de prácticas se deja sentir en el precio de los uniformes: según un estudio que realizó el Consejo Gallego de Competencia, los uniformes exclusivos tienen un precio de entre 342 y 391 euros, hasta tres veces superior al de los uniformes básicos (en torno a 128 €).

Para el Defensor del Pueblo los centros educativos tienen autonomía para elaborar sus normas de organización y funcionamiento, incluyendo la exigencia o no de uniformes obligatorios, pero tal autonomía no es omnímoda, sino que debe estar presidida por un principio de proporcionalidad y sujetarse a los límites que fijan el marco legal y constitucional. Por ello, la Administración educativa debe intervenir frente a prácticas de los centros escolares consistentes en exigir uniformes que, por su singular diseño, tengan una comercialización restringida. En tales circunstancias, se priva a las familias de la posibilidad de adquirir los uniformes en los establecimientos comerciales de su libre elección.

Con base en estas consideraciones, se recomendó a la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid tomar medidas para rebajar el sobrecoste de los uniformes en los colegios sostenidos con fondos públicos. Esta Recomendación está en fase de seguimiento.

### Consumo (II.12.8)

A raíz del incidente en una atracción de feria en la localidad de Las Rozas de Madrid, esta institución se interesó por la seguridad de las atracciones que se instalan en este tipo de festejos. Se pudo comprobar que, si bien existen controles estrictos en la fabricación y mantenimiento de partes determinadas de estos aparatos, múltiples procesos y partes de la estructura no están sometidos a inspecciones ni periódicas ni con ocasión de los sucesivos montajes.

Por ello, se remitió una **Recomendación al Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Industriales de Madrid** para que estableciera un protocolo de inspección tras cada montaje de las referidas atracciones en el que se estandarice el examen de puntos críticos, la verificación de la fatiga del material y otras cuestiones de interés. La citada corporación ha expresado su voluntad de atender la recomendación aunque estima necesario para ello suscitar un consenso para la elaboración de un documento normativo, para lo que es preciso contar con el apoyo e interés de la Administración pública. La resolución permanece en seguimiento hasta determinar la forma en que finalmente se le dé cumplimiento.

### Subvenciones (II.12.11)

Otro motivo que se repite habitualmente es el impago de la prestación económica por hijos menores de tres años. En el año 2008 y 2009, el Departamento de Bienestar Social y Familia de la Generalitat de Cataluña concedió la mencionada ayuda. Las dos primeras anualidades se han hecho efectivas. A fecha de presentación del informe está pendiente el abono del último año de la prestación.

## URBANISMO (capítulo II.15 del informe anual)

### **Consideraciones generales**

Las quejas que se reciben sobre urbanismo son muy variadas en su objeto y versan fundamentalmente sobre planeamiento, ejecución, licencias urbanísticas y disciplina. Se incluye también en este apartado otras quejas sobre materias íntimamente relacionadas como el deber de conservación de inmuebles y barreras arquitectónicas en espacios públicos y privados. Las actuaciones que lleva a cabo esta institución son generalmente con los ayuntamientos, pero es muy frecuente que intervengan también las administraciones estatal y autonómica (...).

Se han finalizado en este año 2015 las actuaciones de oficio iniciadas en 2014, articuladas en dos materias principales: la tramitación de las solicitudes de licencia de obras y la carencia generalizada de una regulación técnica de seguridad en parques infantiles e instalaciones de ocio. Los resultados obtenidos han dado lugar a sendos estudios monográficos que reflejan la información recibida en dichas actuaciones, con recomendaciones que se han dirigido a las Administraciones.

### **Licencias urbanísticas (II.15.3)**

#### **Centros de ocio infantil**

Denuncias relativas a los centros de ocio infantil (ludotecas) que funcionan como escuelas infantiles y la inactividad de las administraciones autonómica y local. En este caso se han recibido quejas tanto de personas que denuncian el funcionamiento de estos centros sin las condiciones adecuadas, como de aquellas personas que encuentran obstáculos por parte de los ayuntamientos para el ejercicio de esta actividad.

Respecto al primero de estos casos, una interesada denunció que algunos de estos centros son establecimientos que funcionan con una mera licencia de apertura expedida por los ayuntamientos al amparo de la legislación sobre espectáculos, actividades recreativas y establecimientos públicos, para cuya concesión únicamente se exige que acrediten las condiciones que deben acreditar en general los establecimientos abiertos al público. Sin embargo, operan como centros de educación infantil cuando no reúnen los requisitos básicos relativos a su dotación de personal docente, número máximo de alumnos por grupo y condiciones de sus instalaciones que deben cumplir las escuelas infantiles.

En contraposición, se ha recibido la queja de los propietarios de una ludoteca de la localidad de Alcázar de San Juan (Ciudad Real) por la aprobación inicial de una Ordenanza Reguladora del Régimen Jurídico y Funcionamiento de Ludotecas, que exige que los menores entre 0 y 3 años estén acompañados de un tutor ajeno a las profesionales del centro, lo que consideran una actitud represiva y discriminatoria hacia su establecimiento. Esta institución comunicó que los ayuntamientos pueden intervenir en la actuación de los ciudadanos mediante la aprobación de Ordenanzas. Además, el Municipio tiene competencias en urbanismo, protección de la salubridad pública, instalaciones de ocupación del tiempo libre, promoción de

la cultura y equipamientos culturales, entre otras. Ello implica que puede regular los requisitos y las condiciones que han de reunir los establecimientos públicos o privados ubicados en su término municipal para poder prestar su actividad. Sin perjuicio de lo señalado, se ha solicitado información al ayuntamiento sobre este asunto.

### **Barreras arquitectónicas y urbanísticas (II.15.7)**

(...) Dentro de las actuaciones más importantes que ha llevado a cabo esta institución durante el año 2015 en materia de accesibilidad y eliminación de barreras arquitectónicas, cabe mencionar las actuaciones de oficio con quince comunidades autónomas, al constatar que solo dos de ellas disponían de legislación en materia de seguridad de las zonas de juego infantil en espacios públicos. Estas actuaciones han culminado en el año 2015 en el estudio sobre la *Seguridad y accesibilidad de las áreas de juego infantil* en España, presentado ante las Cortes Generales en dicho año.

Durante la elaboración del estudio se constató que existen pocos parques infantiles adaptados en nuestro país que permitan la integración de todos los niños, con y sin discapacidad. Este déficit, que suele pasar inadvertido para la población no afectada, supone un problema no solo para los niños, que no pueden acceder ni utilizar las instalaciones, sino también para los padres y cuidadores, que no disponen de espacios de recreo donde los pequeños puedan interactuar en condiciones de igualdad con otros niños de su edad.

Desde el punto de vista de la seguridad, las conclusiones son las siguientes: la Administración general del Estado carece de unas normas mínimas de seguridad que regulen la instalación, conservación y mantenimiento de las áreas de juego infantil existentes; sin embargo, tanto la administración estatal, como la autonómica y la local tienen competencia en la materia. Esta laguna hace que en muchos lugares no este garantizado que la instalación se haya ejecutado correctamente ni que se realicen periódicamente tareas de mantenimiento. Esta institución considera que establecer unos requisitos mínimos de seguridad y un protocolo de instalación y mantenimiento contribuiría decisivamente a reducir el riesgo de accidentes, supondría una garantía para los usuarios y facilitaría la labor de los técnicos, generalmente municipales.

El Defensor del Pueblo ha dirigido recomendaciones a las distintas administraciones territoriales, para que actúen en el ámbito de sus competencias garantizando la seguridad en el uso de estos espacios públicos.

Esta institución es consciente de la situación económica actual de los municipios y de que la adaptación del entorno urbano a unos criterios de accesibilidad y de eliminación de barreras arquitectónicas no puede ser total ni inmediata, pero reclama que haya avances graduales y constantes para hacer que las áreas de juego de nuestras ciudades y pueblos sean más seguras y más accesibles. Por ello, el Defensor incluyó en las recomendaciones en materia de accesibilidad contenidas en el estudio que las Comunidades Autónomas continúen subvencionando por medio de los Fondos de Supresión de Barreras Arquitectónicas los programas de los entes locales y que los ayuntamientos aprueben ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de las áreas de juego infantiles municipales; que incluyan en los Planes Municipales de Accesibilidad las intervenciones en las áreas de juego infantil y,

finalmente, que lleven a cabo una adaptación progresiva de las áreas de juego infantil a los criterios de accesibilidad al efectuar las tareas de mantenimiento y reposición.

## **ADMINISTRACIÓN LOCAL (capítulo II.16 del informe anual)**

### **Actividades y servicios públicos municipales (II.16.6)**

#### ***Actividad de fomento municipal***

Disconformidad con la actuación del Ayuntamiento de Cartama (Málaga) por no repartir con igualdad las entradas gratuitas para que los niños de la localidad pudiesen utilizar las atracciones de feria de las fiestas patronales. El ayuntamiento informó que solamente se beneficiaban de esas entradas los alumnos de primaria y guarderías de centros públicos; quedaban excluidos los alumnos de centros concertados y privados. Esta institución indicó a esa Corporación local que esa actuación se tenía que haber encuadrado en el presupuesto municipal en concepto de subvenciones. También se indicó que para el reparto de las entradas se debería haber tenido en cuenta los ingresos máximos anuales de las familias que podrían beneficiarse y, con la antelación necesaria, haber efectuado una convocatoria pública. Así, o con otro procedimiento similar, se habría conseguido que esas entradas gratuitas se hubiesen concedido con arreglo a los principios de publicidad, transparencia, concurrencia, objetividad, igualdad y no discriminación exigidos en la ley. El ayuntamiento no ha aceptado la sugerencia.

## FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS (capítulo II.17 del informe anual)

### Condiciones laborales de los empleados públicos (II.17.8)

#### Permisos de los funcionarios públicos (II.17.8.1)

Durante el año 2015 se produjo un proceso de recuperación de ciertos permisos que habían sido reducidos como consecuencia de la aprobación del Real Decreto-ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad.

Se establecieron, asimismo, ciertas mejoras con objeto de garantizar el disfrute de los períodos vacacionales durante las situaciones de permiso de maternidad, incapacidad temporal, riesgo durante la lactancia o riesgo durante el embarazo, de conformidad al nuevo apartado 2 del artículo 50 introducido por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, que ha entrado en vigor el 1 de enero de 2016.

#### ***Permiso por paternidad***

Dicha norma también incorporó en su articulado, concretamente en su artículo 49.c, el permiso por paternidad ampliado de quince días a cuatro semanas por el nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, que ya había sido reconocido por la Ley 9/2009, de 6 de octubre, de ampliación de la duración del permiso de paternidad en los casos de nacimiento, adopción o acogida.

Dicha incorporación, sin embargo, no debe ocultar el hecho de que desde que se aprobó la citada Ley 9/2009 la medida nunca ha entrado en vigor. Desde su aprobación, y mediante la correspondiente ley presupuestaria de cada año, su aplicación efectiva ha sido pospuesta. En el año 2016 volverá a suceder lo mismo ya que la disposición final undécima de la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016, atrasa nuevamente su entrada en vigor al 1 de enero de 2017.

Considera esta institución que es necesario evitar nuevos aplazamientos del mencionado permiso que en enero de 2017 llevará ocho años reconocido y sin aplicación efectiva.

#### ***Permiso de lactancia***

A pesar de la restitución de ciertos derechos durante estos últimos años, se han proyectado normativamente sobre los empleados públicos restricciones en materia de permisos y condiciones de trabajo.

Por ello, a juicio del Defensor del Pueblo, las administraciones públicas deben ser especialmente cuidadosas a la hora de aplicar la normativa vigente con objeto de no denegar aquellos derechos en materia de condiciones laborales que el ordenamiento jurídico da a los empleados públicos, que vienen sufriendo ya restricciones en esta materia durante los últimos años.

En esta tesitura, por la relevancia de los derechos que se vieron afectados, esta institución debe poner el acento sobre algunos de ellos.

Esta institución ha constatado, con cierta preocupación, que no todas las administraciones públicas permiten el disfrute del permiso de lactancia acumulado seguido de la excedencia voluntaria por cuidado de hijos. Esto supone la presencia de una desigualdad entre empleados públicos en razón de la administración en la que trabajen, a pesar de que tanto el permiso de lactancia en su modalidad acumulada, como la excedencia por cuidado de hijos, forman parte de la legislación básica y, en consecuencia, afecta por igual a todas las administraciones públicas.

Concretamente, se ha planteado queja contra la Comunitat Valenciana, por impedir a los funcionarios que prestan servicios en esta comunidad autónoma disfrutar la lactancia en su modalidad acumulada seguida del disfrute de la excedencia por cuidado de hijos. La Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte, considera que su disfrute solo puede producirse en el caso de que el funcionario preste servicios efectivos durante los meses posteriores a la finalización del permiso maternal hasta que el menor cumpla el año de edad.

Desde esta institución se manifestó que dicha interpretación limita un derecho, como el de la excedencia voluntaria, que la ley no limita. Asimismo, el Defensor del Pueblo indicó que dicha interpretación promueve la desigualdad de los menores en razón de su pertenencia a una familia monoparental o con dos progenitores, ya que en este último supuesto un progenitor puede disfrutar el permiso de lactancia en su modalidad acumulada, y el otro la excedencia por cuidado de hijos en su más amplia extensión, mientras que en el caso de las familias con un único progenitor dicha posibilidad no existe, debiendo renunciar a la lactancia acumulada o a los meses de excedencia hasta que el menor cumpla el año de edad, lo que sin ninguna duda afecta al menor, que vendría a encontrarse en una posición de discriminación por razón de nacimiento, lo que viene a lesionar el artículo 14 de nuestra norma fundamental.

A pesar de estas consideraciones, la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana, declinó aceptar la Sugerencia que el Defensor del Pueblo le realizó en el sentido de admitir el disfrute de la excedencia por cuidado de hijos tras la finalización del permiso de lactancia en su modalidad acumulada.

### ***Permiso para cuidado de hijos con enfermedad grave***

Como ya se indicó en el informe de 2014, el permiso para el cuidado de hijo menor afectado por enfermedad grave continúa generando problemas en su interpretación.

El problema se deriva de las diferencias de interpretación a la hora de aplicar lo dispuesto en el artículo 49.e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, por la que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, en relación con el nuevo permiso introducido en dicho precepto para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave.

Sobre este particular se tramitó una queja ante la **Consejería de Sanidad de la Junta de Castilla y León** que reconoció en un primer informe que el criterio seguido era el fijado en una Instrucción de 25 de abril de 2011, de la Dirección General de la Función Pública, según la cual, en caso de hijos menores afectados por cáncer, el permiso se otorga tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado. En cambio, tratándose de un hijo menor afectado por otra enfermedad grave, solo se otorga el permiso cuando implique un

ingreso hospitalario de larga duración y requiera la necesidad de su cuidado directo, continuo y permanente.

A la vista del informe recibido, tratándose de un asunto que, como se ha dicho, ya ha dado lugar a otras quejas en años anteriores, se formuló a la consejería antes citada una **Recomendación** para que se reexaminase y en su caso se modificase el criterio interpretativo expresado en el sentido de admitir la posibilidad de que, en el caso de enfermedad grave que no fuese cáncer, se considerase como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento o cuidado del menor tras el diagnóstico, sin que se exigiese sistemáticamente que el ingreso hospitalario prolongado y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente fuesen circunstancias que hubieren de concurrir simultáneamente.

Dicha recomendación fue admitida mediante acuerdo de la Comisión de Seguimiento del Pacto de Vacaciones y Permisos del personal que presta servicios en los centros e instituciones sanitarias del Servicio de Salud de Castilla y León, según el cual, se asimilaba a la hospitalización de larga duración la continuación del tratamiento médico o el cuidado del menor en domicilio tras el diagnóstico del cáncer o enfermedad grave, y se procedía, en consecuencia, a la estimación de la solicitud del permiso llevada a cabo por la promotora de la queja.

El mismo problema se puso de manifiesto en la Comunidad Autónoma de la Rioja donde una funcionaria reclamaba el citado permiso para cuidar a su hijo, de dos años de edad, que sufría de diabetes mellitus tipo 1.

Inicialmente, la **Consejería de Educación, Formación y Empleo, del Gobierno de la Rioja** cuestionó la existencia de la necesidad de un cuidado directo, continuo y permanente del menor, haciendo alusión a la Sentencia 703/2014 del Tribunal Superior de Justicia que hacía referencia a un menor de 11 años que padecía la misma enfermedad.

En este caso, la edad del menor de 2 años, y la imposibilidad consiguiente de valerse por sí mismo, evidenciaba la necesidad de un cuidado directo, continuo y permanente por parte del progenitor que solicitaba el permiso, lo que manifestó el Defensor del Pueblo en la **Sugerencia** que le formuló a la citada consejería, que finalmente reconoció dicho permiso a la madre funcionaria del menor.

El problema de base se encuentra todavía irresuelto, ante la inexistencia de un desarrollo reglamentario que permita una aplicación adecuada a la luz de lo dispuesto en el artículo 49 del Estatuto Básico del Empleado Público y que garantice, al mismo tiempo, una interpretación homogénea en el conjunto de las administraciones públicas.

#### ***Permiso para atención a familiares***

Los funcionarios públicos tienen reconocido el derecho a disfrutar de permisos en los supuestos de fallecimiento, accidente o enfermedad grave de un familiar, hasta el segundo grado de consanguinidad o afinidad, pero el Estatuto Básico del Empleado Público no contempla el derecho a permiso en caso de hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de un familiar.

Ante esta institución comparecieron funcionarios de la Administración General del Estado que alegaban la denegación de los permisos solicitados por la hospitalización de sus hijos menores de edad al no estar encuadrados en el «permiso por enfermedad grave»

establecido en el Estatuto ya que las causas por las que tal permiso se solicitaba (hospitalización de un menor para la realización de estudios y pruebas de epilepsia o una intervención quirúrgica a un familiar de amigdalectomía y miringotomía) no habían sido consideradas por las autoridades competentes para su concesión en los criterios de interpretación del «permiso por enfermedad grave».

El criterio interpretativo mantenido por la Dirección General de la Función Pública respecto de la concesión del permiso por enfermedad grave es que deben valorarse las circunstancias objetivas y subjetivas para considerar una enfermedad como grave o no, siendo la gravedad de la enfermedad el presupuesto básico para la concesión del permiso.

Esta institución puso de manifiesto que esta interpretación, basada únicamente en la «gravedad de la enfermedad», pudiera tener carácter restrictivo pues no se tienen en cuenta el resto de circunstancias que pudieran concurrir en cada caso y particularmente la atención o ayuda que precise el familiar enfermo o precisado de intervención quirúrgica sin hospitalización.

Estas situaciones deben contemplarse dentro de los trabajos del desarrollo reglamentario del Estatuto Básico del Empleado Público, motivo por el que recomendó a la **Secretaría de Estado de Administraciones Públicas** incluir expresamente en el desarrollo del texto del artículo 48 a) el permiso por hospitalización o intervención quirúrgica sin hospitalización de familiares y parientes que precisen reposo domiciliario, con las precisiones que se estimen pertinentes, de manera favorable y acorde con la conciliación de la vida familiar y laboral.

La citada recomendación ha sido aceptada si bien la propuesta que se formule debe ser sometida a la valoración previa por parte de las distintas comunidades autónomas a través de la Comisión de Coordinación del Empleo Público, dadas las competencias que ostentan para el desarrollo de la legislación básica del Estado en esta materia, aspecto sobre el que se lleva a cabo seguimiento.

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA (MNP) (capítulo II.19 del informe anual)

Durante el año 2015 se han llevado a cabo 62 visitas. La distribución de esas visitas, atendiendo a la tipología de las dependencias, es la siguiente:

Tipos de lugares de privación de libertad y visitados	
Lugares	Número de visitas
Calabozos de edificios judiciales	1
Centros de internamiento de extranjeros (CIE)	4
Centro penitenciario militar	1
Centros para menores infractores	7
Centros penitenciarios	10
Centros sociosanitarios	2
Comisarías de la Policía Autonómica	2
Comisarías de la Policía Local	4
Comisarías y otros lugares de custodia de corta duración del Cuerpo Nacional	13
Cuarteles y otros lugares de custodia de corta duración de la Guardia Civil	12
Operativos de traslados de extranjeros (FRONTEX)	4
Salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos	1
Unidades de Custodia Hospitalaria	1
<b>TOTAL</b>	<b>62</b>