Los niños y los adolescentes

en el informe anual del Defensor del Pueblo 2017

DEFENSOR DEL PUEBLO

DEFENSOR DEL PUEBLO

Los niños y los adolescentes en el informe anual del Defensor del Pueblo 2017

Madrid, 2018

El informe anual del Defensor del Pueblo se puede consultar y descargar completo en la web institucional:

www.defensordelpueblo.es

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

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

© Defensor del Pueblo
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid
www.defensordelpueblo.es
documentacion@defensordelpueblo.es

Sumario

PRESENTACIÓN 5

I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 7

Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 7

Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 20

Actividad internacional 22

II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 23

Administración de Justicia 23

Ciudadanía y seguridad pública 30

Migraciones 33

Igualdad de trato 76

Violencia de género 79

Educación, cultura y deporte 84

Sanidad 103

Política social 110

Vivienda 125

Seguridad social y empleo 126

Comunicaciones y transporte 129

Urbanismo 131

Administración local 132

Función y empleo públicos 135

El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 141

III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD 142

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

PRESENTACIÓN

Esta publicación reúne los contenidos del informe anual 2017 del Defensor del Pueblo relacionados con los derechos de los menores de edad.

Se pretende reflejar así la promoción y la garantía institucional de los derechos humanos de los niños y adolescentes entre las actividades principales de la institución.

De acuerdo con lo establecido por la ley que la regula, los niños y adolescentes pueden plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo, sin restricción alguna y sin necesidad de contar con complementos de capacidad, de la misma manera que sus representantes legales y las asociaciones que defienden sus derechos con frecuencia se dirigen al Defensor del Pueblo.

Las quejas y cuestiones que se reflejan en el informe anual abarcan problemas muy variados: en educación, justicia, sanidad, política social, vivienda, migraciones, accesibilidad... Prácticamente en todos los capítulos del informe anual se encuentran contenidos relevantes para los menores de edad.

El documento refleja lo amplios que son los ámbitos que inciden en los derechos de los niños y adolescentes y las sugerencias, recomendaciones e informes monográficos resultado de las actuaciones de la institución.

Entre las funciones del Defensor del Pueblo está también la de supervisar el cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño, y los demás tratados internacionales de derechos humanos que, al ser ratificados por España, forman parte del ordenamiento jurídico interno, además de servir de criterio interpretativo de las normas constitucionales relativas a los derechos fundamentales. En su condición de Institución Nacional de Derechos Humanos presenta informes al Comité de Derechos del Niño y a otros órganos del sistema de Naciones Unidas de protección de los derechos humanos. Esta publicación, junto con la anterior, relativa al informe de 2016, y las venideras, pueden facilitar el análisis del cumplimiento de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Respecto a la terminología, es preciso aclarar, al igual que el año pasado, que se usa de forma indistinta ‘menor’, ‘menor de edad’, ‘niño’, ‘niños’ 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 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 sí mismo un tratamiento médico, la edad para emanciparse y poder contraer matrimonio, o los catorce como 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, abril de 2018

Francisco Fernández Marugán

DEFENSOR DEL PUEBLO (E.F.)

Se sigue en este documento el mismo orden del volumen I.1 del informe anual, dividido en dos partes (I, *Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo*, y II, *Supervisión de la actividad de las administraciones públicas*). Asimismo, se añade el volumen I. 2 del informe anual *(Crisis económica y desigualdad)*, que aquí consta como parte III. Se indican entre paréntesis, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del mismo informe. Además, se indican con puntos suspensivos entre paréntesis (...), todos aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a menores.

I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

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

Una parte importante del trabajo del Defensor del Pueblo consiste en la formulación de Recomendaciones y Sugerencias a las distintas administraciones, a partir de la tramitación de las quejas o de las actuaciones de oficio, con el fin de promover la efectiva modificación de una determinada práctica administrativa, o de una normativa. La Administración puede no aceptarla, pero la ley le obliga en cualquier caso a razonar los motivos de esa decisión. En 2017 la institución ha formulado 918 Recomendaciones y 1048 Sugerencias (incluyendo las emitidas en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes). En los anexos E.1 y E.2 del segundo volumen del presente informe (editado solo digitalmente) se incluye un listado completo de estos dos tipos de resoluciones, con un enlace a los textos de todas las resoluciones, tal y como se encuentran en la web institucional. A través del enlace se puede consultar, asimismo, el estado de respuesta por parte de la Administración afectada. En el presente capítulo se destacan algunas de esas resoluciones, si bien a lo largo de los capítulos de la parte II (Supervisión de la actividad de las administraciones públicas) se hace referencia a muchas de ellas, al tratarse las diferentes materias de supervisión de la Administración. A continuación, se detallan recomendaciones y sugerencias en dos epígrafes: algunas de las más destacadas, formuladas como resultado del trabajo de tramitación ordinaria de los expedientes, y las que han surgido a partir de los estudios monográficos llevados a cabo a lo largo del año. En un tercer epígrafe se destacan algunas resoluciones iniciadas en años anteriores y que han sido objeto este año de alguna recomendación.

(En este documento se incluyen solo recomendaciones y sugerencias relativas a menores o que les puedan concernir).

RECOMENDACIONES Y SUGERENCIAS A PARTIR DE LA TRAMITACIÓN ORDINARIA DE LOS EXPEDIENTES (2.1)

Migraciones (2.1.2)

Recomendación de 17 marzo, formulada ante la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, sobre la exención del pago del menú escolar a todos los menores que acrediten ser beneficiarios de protección internacional

La Orden 2276/2016, de 13 de julio, de la Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Comunidad de Madrid, por la que se establece el precio del menú escolar a aplicar durante el curso 2016-2017 en los centros docentes públicos no universitarios de esa comunidad, establece la exención de pago del comedor a los alumnos que acrediten la condición de refugiados. Solo ha sido aplicada en dos ocasiones, dado que en su mayoría los alumnos no tienen esa condición, aunque si son beneficiarios de protección internacional. Se recomendó la exención del pago del menú escolar a todos los menores que acrediten ser beneficiarios de protección internacional, en cualquiera de los supuestos.

La **Recomendación** fue aceptada.

Recomendación de 12 de mayo, formulada ante la Delegación del Gobierno en Melilla, sobre la tramitación de la autorización de residencia y Tarjeta de Identidad de Extranjero de menores extranjeros no acompañados, en la Ciudad Autónoma de Melilla

Se dirigió a la referida delegación del gobierno una Recomendación para que se adopten las medidas necesarias, en colaboración con los servicios de protección de Melilla, que impidan que los menores extranjeros no acompañados cumplan su mayoría de edad sin contar con la oportuna autorización de residencia y sin que se les haya expedido Tarjeta de Identidad de Extranjero.

La **Recomendación** fue aceptada.

Recomendación de 29 de mayo, formulada ante la Dirección General de Política Interior, sobre la adopción de las medidas necesarias para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos

Un menor de nacionalidad siria, que estaba temporalmente en casa de unos amigos de sus padres y que debido a razones de seguridad personal decidió pedir asilo en España, tenía problemas para acceder al procedimiento de protección internacional por tratarse

de un menor extranjero no acompañado. La entidad de protección no le tutelaba y no tenía representante legal en España. El interesado tardó casi seis meses en poder formalizar la solicitud. No existe protocolo para actuar en estos casos.

Se recomendó la adopción de las medidas necesarias para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos, aunque no tengan representante legal, en aplicación de la normativa vigente.

La **Recomendación** sigue en trámite.

Educación (2.1.3)

Recomendación formulada el 3 de marzo de 2017 a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, en relación con la evaluación de bachillerato para el alumnado que quisiera acceder a estudios universitarios en este curso

El carácter transitorio y las modificaciones sucesivas del régimen de procedimientos de acceso a la universidad ha dado lugar a una Recomendación de esta institución, dirigida a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, que ha tenido por objeto que se estableciesen las modificaciones o aclaraciones necesarias para que la evaluación de bachillerato para el alumnado que quisiera acceder a estudios universitarios en este curso permitiese a los estudiantes examinarse de las materias del currículo del bachillerato que hubieran cursado, bien fuera el anterior establecido por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE) o el actual derivado de la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE).

El informe remitido por la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades supone la **no aceptación de la recomendación**, toda vez que no acepta la solución propuesta por esta institución como más razonable y sitúa a los alumnos que han cursado el bachillerato conforme a la normativa anterior (LOE) y desean realizar las pruebas de acceso a la universidad en la necesidad de realizar las pruebas diseñadas para el bachillerato LOMCE y sobre materias que no han cursado, que es precisamente lo que esta institución consideraba necesario modificar.

Constatado lo anterior y habida cuenta de que las pruebas de evaluación de bachillerato ya se han celebrado, únicamente le resta a esta institución dejar constancia de este asunto en este informe, por considerar que siendo posible una solución positiva esta no se ha conseguido en los términos planteados por el Defensor del Pueblo.

Recomendación formulada el 18 de mayo de 2017 a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, instando la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, a fin de que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH

En su redacción actual el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), incluye de forma expresa entre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH. Dado que en las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no se incluía a este grupo de alumnos, se formuló la correspondiente Recomendación.

En el mes de julio de 2017 la secretaría de Estado hizo ya referencia a la realización de estudios, en el ámbito de la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del departamento, dirigidos a determinar la forma de acreditación de las necesidades de los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH, y la viabilidad presupuestaria de la inclusión de estos alumnos en el ámbito de las convocatorias de ayudas para alumnos con necesidad específica de apoyo educativo que propugnaba esta institución en su citada resolución.

Sin embargo, a punto de concluir el ejercicio, el citado proceso de estudio, al que, según se hacía notar en un último informe de la secretaría de Estado, se hizo referencia en el preámbulo de la última convocatoria de las citadas ayudas correspondiente al curso 2017-2018, no había terminado todavía en diciembre de 2017.

Por ello, se consideró oportuno reiterar la referida recomendación indicando a la secretaría de Estado, a la vista de lo que hasta el momento había informado, que, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE.

Recomendaciones formuladas en el curso del año 2017 a las distintas comunidades autónomas y a las universidades públicas sobre el procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para

acreditar estas circunstancias de discapacidad a fin de acceder a la universidad a través del cupo de reserva correspondiente

Si bien estas recomendaciones han sido aceptadas por parte de la mayoría de las universidades destinatarias de las mismas y ello ha determinado el inicio del estudio de modificaciones normativas o de la modificación de los criterios de acceso, varias comunidades autónomas han señalado la necesidad de buscar el consenso para establecer un marco normativo básico, con la finalidad de que se establezca un criterio objetivable para no generar discriminación en el acceso a las diferentes universidades.

A la vista de ello, esta institución remitió a la Secretaría General de Universidades una recomendación en el mes de diciembre de 2016 sobre la necesidad de fijar los criterios normativos básicos del procedimiento al que deben acogerse los estudiantes con necesidades educativas especiales permanentes asociadas a circunstancias personales de discapacidad para acceder a turno de reserva.

En el mes de enero de 2017 la Secretaría General de Universidades trasladó su determinación de trabajar para la adopción de la cuestión recomendada por el Defensor del Pueblo, si bien precisaba que al ser necesaria la modificación de legislación básica del Estado era necesario el consenso previo de la Conferencia General de Política Universitaria, presidida por el Ministro de Educación, Cultura y Deporte.

Esta institución **tomó nota de la aceptación de la recomendación**, e interesó de la Secretaría General de Universidades que proporcionara la información que permitiera al Defensor del Pueblo conocer las medidas que fueran adoptadas para llevar a la práctica la cuestión recomendada.

La comisión de trabajo constituida en el seno de la Conferencia General de Política Universitaria trató en el mes de abril este asunto. De los datos facilitados por el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte se desprende que en el debate que tuvo lugar se llegó a la conclusión de que para poder optar al cupo de reserva previsto por el artículo 26 del Real Decreto 412/2014, los aspirantes deben acreditar haberse beneficiado de medidas de apoyo para su normalización educativa en algún período de su escolarización en los dos cursos anteriores al acceso a la universidad y persistir dicha necesidad de apoyo en el momento de la solicitud, y que tal extremo deberá acreditarse mediante certificación del órgano competente de la correspondiente comunidad autónoma.

El Ministerio de Educación, Cultura y Deporte ha incorporado al plan normativo del Gobierno la modificación del citado Real Decreto 412/2014, y ha comunicado que para esta modificación serán tomados en consideración los términos recomendados por el Defensor del Pueblo, coincidentes con las conclusiones a las que llegó la comisión de trabajo aludida con anterioridad.

Política Social (2.1.5)

(...)

Recomendaciones de 10 de noviembre, formuladas ante la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, como consecuencia de las visitas realizadas al Centro Isabel Clara Eugenia y al Centro de Primera Acogida de Hortaleza sobre diversas cuestiones

1. Garantizar que la formación específica de los vigilantes de seguridad es para centros de protección de menores, no de menores infractores, y que incida en la protección del menor y en los derechos de los niños. Para ello, debe exigirse en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de seguridad y vigilancia correspondiente.

2. En el caso concreto de la empresa que se ocupa de la vigilancia en estos centros, requerir que expida a sus trabajadores de seguridad, para su entrega a la dirección de los centros, certificados de realización de cursos de formación continua sobre contención física y sobre derechos de los menores de edad en centros de protección de menores.

3. Adaptar la regulación de las medidas de contención en los reglamentos internos de los centros de protección, e impartir instrucciones, para que por parte del personal se utilicen como último recurso, en el momento de agitación del menor —no posteriormente—, como una medida excepcional cuando la labor educativa no funcione, con la debida proporcionalidad, siempre bajo supervisión de un educador, y nunca como sanción a un comportamiento del menor.

4. Comunicar inmediatamente la medida de contención a la dirección del centro de protección, que deberá dar traslado de la medida adoptada a la Entidad Pública de Protección y al ministerio fiscal.

5. Garantizar al menor ingresado en un centro de primera acogida el secreto de sus comunicaciones telefónicas como establecen los artículos 18.3 de la Constitución española y 4 de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor. En caso de que resulte necesaria la restricción o suspensión del secreto de la comunicación por razones educativas y de protección, deberá adoptarse siempre en interés del menor, de forma motivada y ser notificada al menor afectado, a las terceras personas que mantienen las conversaciones con él y al ministerio fiscal, como principal garante de los derechos del menor. Los reglamentos internos de los centros de acogida y protección deben adaptarse a este respecto.

Al cierre de elaboración del presente informe, se seguía a la espera de la respuesta de la consejería que ha sido requerida ya por segunda vez.

(...)

Sugerencia y Recordatorio de deberes legales de 26 de diciembre, formulados ante la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña, para revocar de oficio la resolución de conclusión de un expediente de desamparo y las resoluciones de reintegro de prestaciones y para dar audiencia a los interesados en el procedimiento, motivar los actos que limiten derechos subjetivos y decidir sobre todas las cuestiones derivadas del mismo, así como de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos

La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña, de acuerdo con la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, decidió el cese de sus funciones tutelares y concluyó un expediente de desamparo por cambio de comunidad autónoma, sin que se hubiera producido ningún cambio en las circunstancias de los menores tutelados y acogidos por su abuela, y residentes en otra comunidad autónoma desde años atrás. No se dio audiencia a los interesados ni se comprobó la asunción de dichas funciones por la Administración de la comunidad autónoma en la que efectivamente residían los niños. Tal forma de proceder es contraria al ordenamiento, así como al interés superior de los afectados, lesionaba sus derechos fundamentales, al haber sido privados de la necesaria protección y representación legal en la minoría de edad.

Esa dirección general podía haber instado la constitución de tutela ordinaria o el ejercicio de las funciones tutelares por otra Administración, o la emancipación de los adolescentes. Podía reclamar alimentos o ejercer las acciones administrativas o judiciales que hubieran sido procedentes en beneficio de los niños o adolescentes. Corresponde a la Dirección General de Atención a la Infancia promover las actuaciones legales necesarias en defensa de los derechos e intereses de los menores respecto de los cuales tenga asumidas funciones tutelares. Estas facultades no se delegan en la familia que acoge a los menores.

La Sugerencia y el Recordatorio de deberes legales se encuentran pendientes de contestación.

Vivienda (2.1.6)

Recomendación de 14 de diciembre de 2017, formulada ante el Ayuntamiento de Badajoz, para ajustar el procedimiento de desalojo de los ciudadanos al Dictamen de 20 de junio de 2017 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

Esta institución ha tratado de evitar que la Administración inste el desalojo de viviendas a unidades familiares con escasos recursos económicos, máxime si existen menores de edad, sin que se hayan adoptado medidas para proveerles de viviendas con el fin de evitar su posible exclusión social. Las ayudas proporcionadas no son suficientes para proteger el derecho a una vivienda adecuada.

El Defensor del Pueblo ha considerado oportuno recordar la recomendación formulada en el Dictamen de 20 de junio de 2017 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El desalojo de los ciudadanos, sin que exista una confirmación de la disponibilidad de vivienda alternativa, constituye una violación de su derecho a una vivienda adecuada, salvo que la Administración demuestre convincentemente que, a pesar de que tomó todas las medidas razonables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, y consideró las particulares circunstancias de los autores, no le fue posible satisfacer su derecho a la vivienda. El comité considera que, en ausencia de argumentos razonables, constituye una violación del derecho a la vivienda adecuada que tienen los ciudadanos.

En consecuencia se ha formulado la recomendación de adoptar las medidas necesarias para proveer de vivienda alternativa a personas sin recursos que puedan quedarse sin alojamiento como consecuencia de un desalojo, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad. Se está a la espera de recibir respuesta al cierre de este informe.

Urbanismo (2.1.11)

Sugerencia de 26 de mayo, formulada ante la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para valorar la inclusión de disposiciones relativas a las ludotecas en el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos

En el año 2017 ha finalizado la tramitación de una queja iniciada en 2016 por la falta de

regulación expresa de los centros de ocio infantil, también llamados ludotecas, en Castilla-La Mancha.

El régimen jurídico aplicable en esa comunidad autónoma a estos centros de ocio es el de las actividades recreativas previsto en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y tanto la autorización, vigilancia, inspección, control e incoación, instrucción y resolución de los procedimientos sancionadores por faltas leves y graves corresponden a los ayuntamientos de la región. Sin embargo, hay determinados aspectos relativos al desarrollo de la actividad y sus usuarios que no están contenidos en la Ley 7/2011 y durante la tramitación de la queja se advirtieron algunos problemas para que los municipios puedan ejercer la vigilancia y el control que se les ha asignado.

A juicio de esta institución, el régimen general contenido en dicha Ley 7/2011 parece insuficiente para controlar y garantizar debidamente que en los establecimientos que se denominan ludotecas se desarrolle un ocio infantil seguro y de calidad, y por ello, se dirigieron tres sugerencias a la Presidencia de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha en las que se le instó a: 1. Agilizar la aprobación del proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; 2. Valorar la inclusión de disposiciones relativas a las ludotecas en el proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 7/2011 y 3. Valorar la aprobación de una regulación integral de los distintos tipos de establecimientos destinados al ocio infantil que desarrollan su actividad en esa Comunidad Autónoma. **Las tres han sido aceptadas.**

(...)

RECOMENDACIONES SURGIDAS DE LOS ESTUDIOS MONOGRÁFICOS (2.2)

Estudio sobre *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España* (2.2.1)

Este estudio, presentado en mayo de 2017, aborda la realidad de una enfermedad que supone importantes problemas, tanto a la hora de diagnosticarla, sobre todo en la edad adulta, como para quienes deben convivir con ella. La enfermedad celíaca es una enfermedad crónica para la que a día de hoy no existe más tratamiento que el seguimiento de una dieta sin gluten.

Para la preparación de este estudio se iniciaron peticiones de información a las administraciones públicas desde un triple enfoque (sanidad, servicios sociales y hacienda), tanto de la Administración General del Estado como de las administraciones autonómicas. Además se diseñó un cuestionario para solicitar la colaboración ciudadana,

que recibió 12.059 respuestas. Las respuestas recibidas se examinaron y discutieron en unas jornadas de trabajo, en las que se contó con la participación de 27 expertos.

Todo ello dio lugar a un texto que finaliza con 28 conclusiones y con recomendaciones a las administraciones públicas. Se trata de 22 recomendaciones que se han formulado a un total de 59 organismos, en función de sus respectivas competencias.

Recomendaciones

(...)

A la Secretaría de Estado de Hacienda

Estudiar la posibilidad de establecer una deducción en la cuota diferencial del impuesto sobre la renta de las personas físicas, o un incremento del mínimo personal y familiar, para compensar las necesidades económicas asociadas a la enfermedad celíaca y a otras enfermedades crónicas.

A las consejerías autonómicas con competencia en materia de sanidad y de seguridad alimentaria[1]

1. Adaptar los protocolos de atención a la enfermedad celíaca a las últimas evidencias científicas y difundir su contenido entre el personal sanitario del Servicio de Salud.
2. Promover instrumentos prácticos de coordinación entre niveles asistenciales para el diagnóstico y seguimiento de la enfermedad celíaca.
3. Elaborar y poner a disposición de los pacientes información práctica sobre el modo saludable de seguir una dieta sin gluten, con indicación de los grupos de alimentos a consumir, así como consejos para la comprobación de los etiquetados y de la información alimentaria.
4. Analizar las necesidades de dotación de profesionales dietistas y nutricionistas en atención primaria y en atención especializada y acordar, a resultas de ello, una suficiente dotación de plazas, para promover adecuadamente el seguimiento de los pacientes con enfermedad celíaca y con otras patologías o trastornos que requieren una dieta alimenticia especial.

[1] Las recomendaciones de la 1 a la 4 de este apartado también se formularon al Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), en virtud de su competencia respecto de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla.

5. Intensificar las campañas de control e inspección en relación con las declaraciones obligatorias en materia de productos y sustancias alérgenas o que producen intolerancias alimentarias.

6. Fomentar la participación de las asociaciones de afectados por la enfermedad celíaca en las labores de planificación y seguimiento de la seguridad y calidad alimentarias. Asimismo, establecer un protocolo para la cooperación de estas entidades en las tareas de control alimentario, de conformidad con el Real Decreto 538/2015, de 26 de junio.

(...)

Al Ministerio de Educación, Cultura y Deporte y a las consejerías autonómicas con competencia en materia de educación

1. Promover campañas de concienciación sobre las enfermedades y trastornos asociados a alergias e intolerancias alimentarias, en particular la enfermedad celíaca, en todos los centros docentes de enseñanza obligatoria y dar traslado a la Administración competente en materia de seguridad alimentaria de los incumplimientos detectados en los servicios de comedor escolar.

2. Reforzar en las enseñanzas de formación profesional de hostelería y restauración los contenidos de la materia de seguridad, calidad e higiene alimentaria y prestar especial atención a las técnicas de manipulación de sustancias y productos alérgenos o que producen intolerancias.

(...)

Las contenciones mecánicas en centros de privación de libertad: Guía de buenas prácticas y recomendaciones (MNP) (2.2.3)

El Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (MNP), consideró conveniente elaborar una **guía sobre la aplicación y uso de contenciones mecánicas en centros penitenciarios**, con objeto de que estas prácticas siempre respeten los derechos de los internos. Las maneras de llevarlas a efecto difieren de unos centros a otros, y es oportuno señalar los procedimientos permisibles y aquellos que no deben ponerse en práctica.

A partir de las visitas y entrevistas realizadas, de la información facilitada por las autoridades, del análisis del marco normativo nacional y de los estándares internacionales, se elaboró dicha guía para que la aplicación de sujeciones mecánicas, en el medio penitenciario, sea respetuosa con los derechos de los internos. En calidad de técnico externo, se contó con el asesoramiento de un psiquiatra, facultativo especialista de área.

Esta **guía de buenas prácticas,** a propuesta del Consejo Asesor del MNP, tiene por objetivo difundir los criterios que, a juicio del Defensor del Pueblo, deben ser tenidos en consideración, en actuaciones que requieran el empleo de contenciones mecánicas. Por ello, se entregó a los responsables de los centros de privación de libertad que la institución visite.

La contención o sujeción mecánica es el proceso de inmovilización de una persona con instrumentos, equipos o materiales destinados a restringir sus movimientos o el normal acceso a su cuerpo. El marco normativo español distingue:

- sujeciones de tipo regimental, entendidas como el control de una persona por parte de funcionarios como medida de seguridad;
- sujeciones sanitarias, que corresponden a la sujeción de una persona por razón médica (si bien en ámbitos sanitarios se tiende a denominarla inmovilización terapéutica para enfatizar la voluntad de intervenir en beneficio de la persona enferma).

Su utilización debe obedecer a las causas tasadas legalmente y realizarse con los requerimientos indispensables para una aplicación respetuosa con los derechos de los internos.

Recomendaciones

(...)

A la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias y al Departamento de Justicia de la Generalitat de Catalunya

(...)

[9.] Diseñar e incluir en el programa individualizado de tratamiento un plan para el manejo individualizado de internos con dificultades relacionales que acumulan situaciones conflictivas, problemas de relación con funcionarios y/o con otros internos, así como sanciones y medios coercitivos, a fin de aplicar de forma complementaria pautas de

intervención de carácter pedagógico, médico y psicológico, con especial atención al control de impulsos.

(...)

SEGUIMIENTO DE RESOLUCIONES DE AÑOS ANTERIORES (2.3)

(...)

Recomendación formulada el 17 de agosto de 2016 a la Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura de la Junta de Extremadura para ajustar la diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado, contemplada en el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción y acogimiento familiar, a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia

La Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura ha enviado el Proyecto de Decreto de Adopción de esa comunidad autónoma, en el que se eleva la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado de 40 a 45 años. El proyecto incluye una disposición transitoria que prevé la aplicación de esa nueva regulación desde la entrada en vigor de la norma a las familias que lo soliciten de forma expresa. Se materializa así la aceptación de la Recomendación.

SOLICITUDES DE INTERPOSICIÓN DE RECURSO ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (parte I, capítulo 3 del informe anual)

(...)

A leyes y decretos autonómicos (3.1.2)

(...)

Decreto-ley 1/2017, de 28 de marzo, de medidas urgentes para favorecer la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil en Andalucía

Una asociación solicitó del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Decreto-ley 1/2017, por considerar que no se dan las circunstancias de extraordinaria urgencia o necesidad que constituyen el presupuesto habilitante para la aprobación de decretos-leyes según exige el artículo 110.1 del Estatuto de Autonomía de Andalucía y el artículo 86 de la Constitución española, y en el hecho de que al tiempo de aprobarse el decreto-ley estuviera en tramitación un expediente de modificación del Decreto 149/2009, de 12 de mayo, por el que se regulan los centros que imparten el primer ciclo de educación infantil en Andalucía, y que regulaba un modelo de financiación de los puestos escolares de esta etapa educativa mediante convenio con los centros que la impartiesen y no fueran de titularidad de la Junta de Andalucía.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

(...)

Decreto-ley 3/2017, de 1 de septiembre, del Consell de la Generalitat valenciana, por el que se adoptan medidas urgentes para la aplicación, durante el curso 2017-2018, de los proyectos lingüísticos de centro

Se solicitó la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el artículo 3 del Decreto Ley 3/2017.

Como fundamentación de la solicitud de recurso, el escrito remitido aludía a que el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana adoptó medida cautelar de suspensión del Decreto 9/2017, de 27 de enero, del Consell, por el que se establece el modelo lingüístico educativo valenciano y se regula su aplicación en las enseñanzas no universitarias de la Comunitat Valenciana, hasta que recayese sentencia sobre el fondo en un recurso interpuesto por la Diputación Provincial de Alicante, y a que con la

aprobación del Decreto ley por parte de la Generalitat Valenciana se pretende burlar la decisión judicial de los tribunales.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

ACTIVIDAD INTERNACIONAL (parte I, capítulo 5 del informe anual)

COOPERACIÓN INTERNACIONAL (5.1)

El Defensor del Pueblo, en su calidad de institución española para la promoción y protección de los derechos humanos, desarrolla relaciones de colaboración y asistencia técnica con las instituciones nacionales homólogas de otros estados y facilita de forma independiente el seguimiento que periódicamente realizan las organizaciones internacionales sobre la situación en España de los derechos humanos.

Cooperación internacional. Contribuciones escritas

Durante este año se contestaron a cuestionarios y solicitudes de información sobre el derecho a la vivienda, derechos de los niños, protección de las personas con discapacidad, papel de los parlamentos en la protección de los derechos humanos, racismo y xenofobia y discriminación de la mujer remitidas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos y Humanos y la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI).

También se han realizado las siguientes contribuciones escritas ante diferentes Comités de Naciones Unidas:

- lista de cuestiones previas del Defensor del Pueblo, en calidad de Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, a la presentación del séptimo informe periódico de España ante el Comité contra la Tortura (CAT) de Naciones Unidas;
- aportación del Defensor del Pueblo a la lista de preguntas que deben adoptarse sobre España en la 17 Sesión del Comité de Derechos de las Personas con Discapacidad;
- informe alternativo del Defensor del Pueblo sobre los derechos de los niños en España, ante el Comité de los Derechos de los Niños.

En el ámbito supranacional se ha contestado a varios cuestionarios remitidos por la Federación Iberoamericana de Ombudsman sobre el Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, que tenían por objetivo identificar las buenas prácticas y los desafíos que se pueden plantear en el futuro.

(…)

II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA (parte II, capítulo 1 del informe anual)

(...)

SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA (1.1)

Se incluyen en este apartado muy diversos asuntos relacionados con la Justicia, distintos a las dilaciones y a las cuestiones relativas a la planta judicial.

(...)

Interés superior del menor. Pena de arresto domiciliario

Al conocerse, a través de la Plataforma de Afectados por la Hipoteca de Vallecas, que un menor de tres años se encontraba junto a sus padres en un domicilio, cumpliendo estos la pena de arresto domiciliario de 45 días subsidiario al impago de una multa penal de 270 euros a cada uno de los progenitores, se incoó una actuación de oficio con la **Fiscalía General del Estado** para saber si se habían adoptado todas las medidas necesarias para garantizar la preservación del interés superior del menor en este caso, que conlleva necesariamente, no solo que se mantenga en compañía de sus padres, sino también que pueda asistir a la guardería con normalidad, salir del domicilio, etc. Así como, si se podría instar por el ministerio fiscal alguna medida adicional, como por ejemplo, permitir un horario restringido de salidas del domicilio de sus padres junto al niño, siempre en su beneficio, sin que ello fuese considerado quebrantamiento de condena.

La fiscalía informó de que la situación del menor podía ser solventada mediante una simple solicitud dirigida al juzgado, informándole de la necesidad de atender al menor, proponiendo el cumplimiento del arresto sustitutorio de forma sucesiva y no simultanea de ambos progenitores, precisamente para prestar la atención necesaria al menor (17005926).

Exposición mediática del menor

Es constante la preocupación del Defensor del Pueblo para que en todo momento esté garantizado el superior interés del menor, máxime cuando se puede ver afectado por procesos judiciales que le incumben directamente. En el estudio sobre *La escucha del menor víctima o testigo* (2015), elaborado por esta institución, se resalta la necesidad de la preservación de la intimidad de los menores envueltos en determinados procesos judiciales como víctimas o testigos. En el estudio se recoge una **Recomendación** dirigida a la **Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia** para 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 de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la Victima.

Este es el caso de una menor de 11 años, aquejada, al parecer, de una enfermedad y cuyo progenitor se encontraba en prisión por orden judicial. Al margen de las circunstancias que concurren, y de las acusaciones que pesan sobre sus padres por la posible comisión de diversos delitos de estafa en donativos recibidos para su tratamiento médico, asunto investigado por el Juzgado de Instrucción número 1 de La Seu d'Urgell (Lleida), era preocupante el tratamiento que algunos medios informativos estaban dando a este caso. Se trata de una menor víctima de un delito, y de la cual se publican datos privados e íntimos de su historial médico y de su vida privada, que deberían estar protegidos y amparados por el secreto profesional.

Por ello, se inició una actuación de oficio con la **Fiscalía General del Estado,** solicitando que, con carácter urgente, se instase del juez competente las medidas necesarias para preservar la intimidad y demás derechos fundamentales de la menor.

El ministerio fiscal informó que, a la fecha de recepción del escrito de esta institución, ya había intervenido ante el juzgado en el sentido propuesto por el Defensor del Pueblo, además de haber intervenido en la toma de decisiones relativas a la menor, intentando salvaguardar su imagen y sus datos de las intromisiones que venían realizando algunos medios de comunicación.

Es de lamentar que en casos como este los medios de comunicación se dediquen a apostarse en la puerta de domicilios, con permanente presencia de medios audiovisuales y de prensa gráfica que proceden a filmar cualquier aparición de un menor entrando y saliendo, afectando a su vida diaria y a su estabilidad emocional (16017226).

(...)

Puntos de encuentro familiar

Tras iniciar una actuación con el **Instituto Madrileño de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid,** se tuvo conocimiento de que los recursos con los que actualmente cuenta la Comunidad de Madrid para atender a las familias que precisan de un punto de encuentro familiar son insuficientes.

En concreto, se informó a esta institución de que 411 familias estaban siendo atendidas entre los tres recursos (126 en el Centro de Apoyo y Encuentro Familiar de Móstoles, 114 en el de Majadahonda-Las Rozas y 171 en Madrid), existiendo una lista de espera de 28 familias pendientes. Esta cifra se habría incrementado posteriormente haciendo necesario reactivar el Punto de Encuentro Familiar de Parla (que llevaba un año sin funcionar).

Por ello, se efectuó una **Recomendación** a la citada Administración a fin de que se adoptaran las medidas oportunas para aumentar el número de recursos disponibles en la Comunidad de Madrid, y poder dar servicio a todas las familias que precisan de un punto de encuentro para poder ejercer un régimen de visitas.

Dicha **Recomendación** ha sido aceptada mediante el incremento de la dotación presupuestaria en los Presupuestos de la Comunidad de Madrid para 2017. No obstante, el Defensor del Pueblo estará atento a las quejas que se pudieran seguir recibiendo, pues considera los puntos de encuentro un servicio público fundamental que debe ser reforzado (14024365).

(...)

DILACIONES INDEBIDAS (1.2)

(...)

Civiles

(...)

El decano del Colegio de Abogados de Cartagena (Murcia) ha acudido a esta institución por los retrasos existentes en los procedimientos judiciales que tramita el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Cartagena, que tiene atribuidas las funciones de juzgado de familia desde su creación. Según afirma, la forma en la que se viene articulando la agenda judicial de señalamientos está provocando demoras más allá de lo razonable, no solo en los procedimientos de familia, en los que al existir menores implicados estos retrasos causan mayor perjuicio, sino asimismo en los procesos sobre la capacidad de las personas, en los cuales dada la mora procesal, el presunto incapaz, fallece. A lo anterior, añadía la saturación del equipo psicosocial del juzgado, integrado por dos

psicólogas y una trabajadora social, que no daban abasto en la realización de los dictámenes e informes periciales, y la existencia de un solo miembro del ministerio fiscal, que además debe intervenir en otros procesos ante otros órganos judiciales, incluida la Audiencia Provincial de Murcia. Esta queja está a la espera del informe solicitado al **Consejo General del Poder Judicial** (17024220).

(...)

Penales

Los motivos por los que los ciudadanos formulan sus quejas por dilaciones en el ámbito penal son de lo más heterogéneo, bien por demoras en la tramitación o resolución de un procedimiento, bien por la falta de respuesta a escritos reiteradamente presentados o por retrasos en la devolución de bienes incautados.

(...)

Las dilaciones existentes en la tramitación de un procedimiento abreviado del Juzgado de lo Penal número 4 de Almería, dimanante de unas diligencias previas del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción de Vera, que se inició en el año 2010, por la denuncia formulada por los familiares de una menor de edad al haber sido víctima de detención ilegal por un particular, fueron puestas de manifiesto por la interesada, que a fecha de envío de la queja se lamentaba de que el procedimiento no había concluido y estimaba que el excesivo retraso le estaba causando evidentes perjuicios.

Según el informe de la Fiscalía Provincial de Almería, el Juzgado de lo Penal número 4 de Almería dictó sentencia en fecha 17 de abril de 2017 en el procedimiento abreviado, condenando al acusado como autor criminalmente responsable de un delito de detención ilegal a penas de prisión y accesorias y como autor criminalmente responsable de una falta de lesiones a la pena de multa, indemnización a la víctima y el pago de costas. La sentencia actualmente se está ejecutando y la multa y la indemnización habían sido abonadas y, en fecha 14 de junio de 2017, se entregó el importe de esta última a la perjudicada, pero la resolución ha tardado siete años en llegar (17007668).

MEDIOS PERSONALES Y MATERIALES DE LOS ÓRGANOS JUDICIALES (1.3)

(...)

Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares (Madrid)

Se dirigió el letrado de oficio de la demandante al Defensor del Pueblo, presentando queja por el retraso que venía sufriendo la tramitación del procedimiento de modificación

de medidas con relación a hijos no matrimoniales, seguido en el Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares (Madrid).

(...)

Según el informe del Servicio de Inspección del Consejo General del Poder Judicial, la carga de trabajo superaba con creces los indicadores de entrada establecidos. Señalaba que atendiendo a los niveles de registro, resolución y pendencia, así como a los recursos humanos con los que cuenta el juzgado, era necesario el nombramiento de un juez de refuerzo para que colabore conjuntamente con la titular del órgano, así como un secretario judicial y 3 funcionarios, hasta que se proceda a la ampliación de planta de los juzgados de primera instancia de Alcalá de Henares en un juzgado más, para su especialización en materia de Derecho de Familia. El Servicio de Inspección informó favorablemente de la creación de un juzgado más, de acuerdo con lo propuesto en los informes de 12 de junio de 2015 y 23 de septiembre de 2016, para su posterior especialización en materia de familia. Igualmente se informó favorablemente la medida de refuerzo consistente en el nombramiento de un letrado de la Administración de Justicia, un funcionario del cuerpo de gestión, dos funcionarios del cuerpo de tramitación y uno del cuerpo de auxilio judicial.

El informe exponía que el Tribunal Superior de Justicia de Madrid había informado favorablemente de una medida de refuerzo para el juzgado, constituida por un letrado de la Administración de Justicia, un gestor procesal, dos tramitadores y un auxilio judicial, cuyos nombramientos por las administraciones competentes nunca se habían llevado a cabo y que, por ello, ante la situación del juzgado, se consideraba conveniente reproducir la solicitud de refuerzo, dada la competencia del órgano de forma exclusiva y excluyente en los procedimientos sobre capacidad, filiación, matrimonio y menores, incluidos los internamientos no voluntarios por trastorno psíquico.

(...)

REGISTRO CIVIL (1.4)

(...)

Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad (1.4.4)

Los cambios introducidos en 2015, en materia de nacionalidad, no han servido, hasta la fecha, para mejorar los tiempos medios de tramitación de los expedientes procedentes de los registros que se hallaban colapsados (Canarias, costa mediterránea y municipios

que rodean Madrid y la ciudad de Zaragoza, principalmente) y, por el contrario, ha empeorado los de los registros civiles que se hallaban adecuadamente dotados.

(…)

La Secretaría de Estado de Justicia no ha dado cumplimiento a varias sugerencias y recomendaciones que tenían por objeto fundamentalmente reducir demoras adicionales en casos de extravíos de expedientes o en los que estaban implicados menores de edad o personas con discapacidad. En general, la respuesta de la Administración para la no aceptación de las resoluciones formuladas por esta institución se centra en la necesidad de esperar a la entrada en vigor de la Ley 20/2011, de 21 de julio, del Registro Civil. Esta institución ha de expresar su diferencia de criterio con esta argumentación puesto que las medidas propuestas no requerían un cambio normativo ni dependían de la entrada en vigor de la nueva Ley del Registro Civil.

Como ejemplo de lo anterior, en noviembre de 2015 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que se instruyese a los registros civiles para que, en los casos en los que se concede la nacionalidad tras haber recurrido el afectado la resolución denegatoria, se tome como referencia para concertar la cita de la jura la fecha de la denegación recurrida. En mayo de 2017 se cerró la queja con diferencia de criterio, al comunicar que se esperaría a la entrada en vigor de la nueva normativa registral (15013294).

Ya en los últimos días del año 2017 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que se impartiesen instrucciones en las que se disponga que el cumplimiento del plazo de vencimiento de 180 días contenido en el artículo 21.4 del Código Civil, relativo a la adquisición de nacionalidad, también concierne a la Administración competente. Se ha recordado a la Administración que se deben realizar, antes de dicho vencimiento, todas las actuaciones necesarias para que el interesado pueda cumplir los requisitos que contempla el artículo 23 del Código Civil respecto al acto de jura o promesa y el de inscripción de la nacionalidad española en el Registro Civil (16009179).

Se iniciaron actuaciones porque en los expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia de menores de edad o personas con la capacidad modificada judicialmente que se tramitan en el Registro Civil de Melilla se exige, a los representantes legales de estos que aporten certificados de haber superado el DELE y el CCSE, lo que constituye un requisito no contemplado ni en la Ley del Registro Civil, ni en su Reglamento. En el próximo informe anual se dará cuenta del resultado de estas actuaciones (16013187 y 16016043).

Tampoco se han atendido por idéntico motivo las sugerencias formuladas para que se resuelvan con carácter preferente y urgente, los recursos de reposición contra

resoluciones denegatorias de la nacionalidad, en que se ven gravemente concernidos los intereses de menores de edad (16017425).

(...)

Otras cuestiones registrales de interés (1.4.7)

En 2015 se recomendó a la Secretaría de Estado de Justicia que subsanase 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 prevé la posibilidad de que conste como lugar de nacimiento el domicilio de los progenitores, en los casos de adopciones internacionales, no contemplando esa posibilidad en los casos de adopciones nacionales. En enero de 2017 se rechazó la recomendación, privando así a los menores adoptados en España de la posibilidad de que gozan las adopciones internacionales. En casos como el que motivó el inicio de las actuaciones, la opción propuesta en la recomendación era el modo más adecuado de garantizar el interés del menor (14020046).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a una situación, respecto de la que ya se habían recibido quejas en 2013 y que parecía solucionada. El Registro Civil de Sevilla se ha negado a inscribir a recién nacidos en España, alegando que la condición de extranjera indocumentada en situación irregular de sus madres, les impedía aportar el número de identificación de extranjero (NIE). La exigencia de presentar tal documento supone, de hecho, la imposibilidad de que los menores puedan ser inscritos en el Registro Civil por lo que se ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado de la que aún no se ha recibido respuesta. Según la información de la que disponía esta institución, el asunto parecía haber quedado resuelto después de que la fiscalía comunicara, con ocasión de actuaciones anteriores, que para inscribir estos nacimientos debía considerarse suficiente el número de NIE asignado a la madre en sede policial a su llegada a territorio español, con independencia de actuaciones futuras, si la madre conseguía obtener un pasaporte de su país. En este mismo sentido ha vuelto a contestar la Fiscalía comunicando que el citado registro civil insiste en que no se negó a inscribir sino que informó a la madre de la necesidad de exhibir documentación identificativa. Esta institución no puede compartir que la actuación del citado registro civil sea correcta y considera que es un hecho grave que un menor de edad, nacido en territorio español, no sea inmediatamente inscrito en el Registro Civil. Las actuaciones continúan abiertas (17007503 y 17022852).

(...)

CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA (parte II, capítulo 3 del informe anual)

(...)

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS (3.4)

(...)

Malos tratos (3.4.2)

(...)

En otro supuesto se han denunciado los presuntos malos tratos a un menor por parte de la Policía Local de Melilla, cuando estaba en compañía de unos amigos. Según se afirmaba, tres agentes se bajaron del vehículo policial en una céntrica plaza de la localidad persiguiendo al grupo, y uno de los agentes alcanzó a uno de los menores, le golpeó con su defensa a la altura del ojo y también le golpeó con fuerza en la pierna que le dejó inmóvil.

Posteriormente, el agente le arrastró por el suelo para sacarlo de la calle, con la intención, se supone, de introducirlo en el coche patrulla, cuando un testigo se acercó al agente, recriminándole su manera de actuar con un menor de edad y, tras una breve discusión, dejó al menor herido en el suelo y se marchó. La actuación se encuentra pendiente de la recepción del informe solicitado al Ayuntamiento de Melilla (17020078).

(...)

Trato incorrecto (3.4.3)

La protección integral a los menores es una obligación que la Constitución española impone a los poderes públicos en su artículo 39, de acuerdo con los derechos que los acuerdos internacionales les reconocen. Si bien la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, de 1996, así como la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, de responsabilidad penal de los menores, contienen una serie de principios generales que sirven de referencia a la actuación de las administraciones en relación con los menores, la aprobación de nuevos textos normativos de singular incidencia en esta materia, como son la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, han obligado a la revisión de los protocolos existentes hasta la fecha.

En concreto, es objeto de este apartado la aprobación de un nuevo protocolo mediante la Instrucción 1/2017, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se

actualiza el Protocolo de actuación policial con menores, y la sustitución de la anterior Instrucción 11/2007, de 11 de septiembre.

En el nuevo protocolo aprobado se prevé la posibilidad de que los jóvenes entre 14 y 18 años que sean detenidos puedan ser sometidos a un desnudo integral para cachearlos, cuando concurran circunstancias debidamente justificadas que lo hagan necesario, lo que ha motivado el inicio de una actuación de oficio por el Defensor del Pueblo. El anterior protocolo no preveía la práctica del desnudo integral.

En la citada actuación de oficio ante la Secretaría de Estado de Seguridad, se le trasladaron las siguientes consideraciones:

- el registro personal con desnudo integral, en algunos casos, puede ser necesario por motivos de seguridad concretos y específicos, cuando existan razones individuales y contrastadas que hagan pensar que el menor detenido oculte en su cuerpo algún objeto, instrumento o sustancia que pudiera hacer peligrar su integridad física, su seguridad, la de terceros o la de los que le custodian, así como efectos probatorios o procedentes del delito;
- en su práctica puede haber afección al derecho a la intimidad personal, por lo que este tipo de registro se tendría que realizar con la debida ponderación entre el derecho del afectado y la finalidad perseguida;
- el artículo 54 del reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, no exige la previa autorización del ministerio fiscal o la Autoridad Judicial para la realización de un registro personal con desnudo integral a los menores que se encuentren cumpliendo medidas de internamiento;
- sin embargo, el citado precepto, para que se pueda realizar el registro con desnudo integral, sí establece unas condiciones, entre ellas, la previa notificación urgente al juez de menores de guardia y al fiscal de guardia, con explicación de las razones que aconsejan dicho cacheo. Asimismo, determina que, una vez efectuado, se dará cuenta a dichas autoridades de su realización y del resultado obtenido.

En consecuencia, en atención a garantizar el superior interés del menor en las disposiciones que le afectan y el uso restrictivo de una medida que comporta una grave intromisión en su intimidad personal, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Seguridad** para que modificara la Instrucción 1/2017 y se incluyera que el registro con desnudo integral se realizará cuando lo acuerde el instructor del correspondiente atestado policial, previa notificación urgente al juez de menores de

guardia y al fiscal de guardia, con explicación de las razones que lo aconsejan y que, una vez efectuado, se dé cuenta a dichas autoridades de su realización y del resultado obtenido. En el momento de elaboración del presente informe se está a la espera de la respuesta a esta Recomendación (17009425).

Este protocolo ha sido objeto igualmente de un **Recordatorio de deberes legales** a la **Dirección General de la Policía,** en lo relativo a la necesidad de aquilatar el lenguaje policial en aquellas situaciones en las que se encuentre un menor involucrado. En concreto, se recordó que se debe extremar la vigilancia respecto de que los agentes de la Policía Nacional adecuen su actuación a los requisitos exigidos por la citada instrucción en cuantas actuaciones tengan incidencia directa con los menores de edad responsables de la comisión de hechos delictivos y, en especial, en lo concerniente al trato que ha de dispensar a estos y evitar la utilización de un lenguaje duro o malsonante (16012840).

(...)

MIGRACIONES (parte II, capítulo 4 del informe anual)

Consideraciones generales

Según los últimos datos ofrecidos por la Secretaría General de Inmigración y Emigración, a 30 de junio de 2017, el número de extranjeros con certificado de registro o tarjeta de residencia en vigor era de 5.131.591. A más de tres millones (3.047.450) se les aplica el régimen de libre circulación de la Unión Europea (en adelante, régimen comunitario) y dos millones (2.084.141) el llamado régimen general. El régimen comunitario se aplica a los ciudadanos de la Unión (nacionales de países de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo a los que corresponde un certificado de registro, así como a sus familiares y a los familiares de españoles que sean nacionales de terceros países a los que se expide una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión). Por su parte, el llamado régimen general se aplica a los nacionales de terceros países, salvo que les resulte de aplicación el comunitario, por tratarse de familiares de ciudadanos de la Unión, a quienes se expide una tarjeta de residencia.

Los principales colectivos de extranjeros residentes en España son el rumano (1.017.597), el marroquí (760.702), el británico (306.082), el italiano (263.644) y el chino (207.005). La distribución por sexo indica que el 47,4 % del total de extranjeros es mujer. Entre las principales nacionalidades, la que presenta una mayor proporción de mujeres es la boliviana, con un 56,7 %. Respecto a la edad, el 10 % de los extranjeros en régimen comunitario tiene más de 65 años, mientras que tan solo el 2 % de los extranjeros residentes en régimen general superan esa edad. Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que el 18 % de los extranjeros en régimen general es menor de 16 años, frente al 9 % que representan los menores de 16 años en régimen comunitario.

(...)

Extranjeros en situación de documentación irregular

(...)

Se han visitado también en los últimos meses de 2017 los principales puntos de llegada de pateras. Por este motivo se han realizado visitas no anunciadas a: Motril (Granada), Almería, Málaga, Algeciras (Cádiz) y Cartagena (Murcia). Se están analizando las condiciones de privación de libertad en las que se encuentran estas personas a su llegada y el estado de las instalaciones. Se formularán unas recomendaciones a los distintos organismos con competencias en la materia para intentar mejorar las

condiciones de recepción y acogida de estas personas, así como de las medidas a adoptar para ser más eficaces en la detección de personas con necesidades de protección internacional, menores de edad y víctimas de trata de seres humanos.

(...)

EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO (4.1)

(...)

Asistencia y protección en el exterior (4.1.2)

(...)

Durante 2017 se ha tenido conocimiento de varios casos de españoles que se encontraban en el extranjero en situaciones cercanas a la indigencia con hijos menores a su cargo y que deseaban regresar a España. Por este motivo, se inició una actuación de oficio para conocer el número de casos de este tipo identificados por los servicios consulares así como el protocolo de actuación que se sigue, una vez detectadas estas situaciones. De acuerdo con la información remitida, una vez identificado el problema, se realiza un estudio del caso para determinar las actuaciones a seguir en función de las circunstancias concurrentes, considerando el interés superior de los menores, en colaboración con las autoridades locales. Así, durante 2017 fueron autorizadas las repatriaciones de una española junto a sus dos hijos desde Colombia, una menor desde Brasil, una madre y su hija de dos años desde Bruselas, cinco personas de una misma familia desde Guayaquil, una madre junto a sus dos hijos desde Panamá y, por último, desde Santo Domingo, una madre y su hijo (17006465).

(...)

ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL (4.2)

Actuaciones en puestos fronterizos (4.2.1)

(...)

El día 2 de agosto de 2017, el defensor del pueblo en funciones y varios técnicos de la institución visitaron las dependencias habilitadas para solicitantes de asilo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas. Esta visita se realizó en la doble condición que ostenta el Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales y Mecanismo

Nacional de Prevención de la Tortura. Por este motivo, las condiciones de privación de libertad serán analizadas con detalle en el informe anual del citado mecanismo correspondiente al año 2017. Tras dicha visita, se formularon **dos sugerencias** a la **Subsecretaría del Ministerio del Interior, a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras y a la Secretaría General de Inmigración y Emigración.**

Una de ellas para que se proporcionara alimentación adecuada a las personas que se encontraban privadas de libertad en la sala de asilo del aeropuerto citado y se asegurara la introducción de fruta, verdura fresca y productos lácteos en el menú que se les ofrece. La segunda para que se habilitara la zona de juegos del exterior de las dependencias y se aumentara el personal destinado a la asistencia social, de forma que se pudiera utilizar por los menores de edad.

La comida que se facilitaba a las personas que se encuentran en la sala de asilo era la misma que la Policía Nacional facilita a los detenidos. Sin embargo, la duración y las diferentes características de la privación de libertad de las personas que se encuentran en esas dependencias hace necesario que se facilite una alimentación adaptada a sus circunstancias. Ha de recordarse que en el puesto fronterizo permanecen menores de edad, mujeres embarazadas y personas con tratamientos médicos. También se comprobó que las instalaciones no cuentan con los servicios mínimos para la atención específica que requieren los menores de edad. La zona de juegos situada en el exterior continuaba fuera de uso, pese a que esta institución ya había solicitado su acondicionamiento, tras la visita realizada al puesto fronterizo el pasado año 2016.

(...)

INTERCEPTACIÓN Y TRATAMIENTO DE LA INMIGRACIÓN EN ALTA MAR (4.3)

En el informe del pasado año se dio cuenta de las actuaciones realizadas tras el rescate por la fragata Navarra de una mujer embarazada, que dio a luz y fue atendida por el equipo médico del buque. Se ha concluido la actuación iniciada tras la información recibida. La interesada y su bebé fueron evacuados en helicóptero a un hospital italiano al requerir cuidados hospitalarios no disponibles a bordo.

Tras la salida del hospital, conforme al procedimiento establecido, FRONTEX se hizo cargo de madre e hija. Según se informó, la Decisión del Consejo 2015/855, de 9 de junio de 2015, de obligado cumplimiento para los buques integrados en la operación EUNAFVOR MED SOPHIA, establece que todas las personas rescatadas o aprehendidas en el área de las operaciones por las unidades participantes en la operación deben ser transferidas a la operación TRITÓN liderada por FRONTEX.

(...)

En los últimos días de diciembre de 2017, la Dirección General de la Guardia Civil ha informado de que durante un servicio de vigilancia de costas se observó que una embarcación de recreo, con un grupo de subsaharianos a bordo, navegaba hacia la zona de Aguadú (Melilla). Dos embarcaciones del Grupo de Especialistas de Actividades Subacuáticas y patrullas terrestres se dirigieron a la zona. Por encontrarse en aguas de zona de rescate marroquí, la embarcación fue interceptada por una lancha neumática de primera reacción de las autoridades marroquíes, con base en la zona de la «Plancha» de Cala Trifa (Marruecos), comenzando, por ella, las maniobras para remolcarla y trasladarla a la costa marroquí. En el transcurso de la operación de remolque un grupo de veintidós personas se arrojó al agua. En pocos minutos llegaron a zona las dos embarcaciones de la Guardia Civil e iniciaron actuaciones de auxilio de los náufragos. Entre una patrullera de la Gendarmería Real Marroquí, que se unió al dispositivo, y los componentes del Grupo de Especialistas de Actividades Subacuáticas de la Guardia Civil, se logró rescatar a todos los inmigrantes que permanecían en el agua. Se rescataron trece personas, todos ellos hombres, que fueron trasladados hasta la base logística en el puerto de Melilla, donde fueron atendidos por Cruz Roja Española, tras activarse el protocolo fijado para estos casos. Posteriormente, doce adultos subsaharianos fueron trasladados hasta el Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes de Melilla y, el que dijo tener diecisiete años, al Centro de Menores La Purísima. Todos ellos se encontraban en buenas condiciones de salud y llevaban puestos chalecos salvavidas antes de arrojarse al mar.

(...)

ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS (4.4)

Puestos no habilitados (4.4.1)

Ya en enero de 2018 se ha tenido conocimiento de que el procedimiento judicial abierto tras el fallecimiento de inmigrantes en la frontera de El Tarajal (Ceuta) ha sido nuevamente sobreseído. Como se indicó en el pasado informe anual, la Audiencia Provincial de Cádiz había ordenado la continuación de la instrucción del procedimiento. Durante 2017 se solicitó a la **Fiscalía General del Estado** que mantuviera informada a esta institución del curso del procedimiento. Se comunicó que se habían aportado datos sobre el domicilio en Alemania de dos testigos de los hechos y la fiscalía informó de que continuaban las gestiones tendentes a su identificación (14003098).

En el mes de julio se inició una investigación, tras la recepción de una queja en la que se denunciaba que un grupo de 26 mujeres y menores subsaharianos habían

llegado de madrugada a la Isla de Mar (junto al Peñón de Alhucemas) y carecían de los elementos mínimos de supervivencia. Se afirmaba que las mujeres habían manifestado su voluntad de solicitar protección internacional.

(...)

Centro de Estancia Temporal en Melilla (4.4.4)

(...)

El 31 de mayo de 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero visitaron el Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes (CETI) de Melilla. En el momento de la visita había ocho familias pendientes del resultado de las pruebas de ADN para determinar la realidad de los vínculos familiares y proceder al traslado a la península. En algunos de estos casos, se ha comprobado que la prueba de ADN se demoraba más de las dos semanas, que es el plazo medio habitual, según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en marzo de 2016. Del análisis de los datos se desprende que, además del plazo para la resolución de las pruebas, se producen demoras en la recogida de las muestras, factor que influye decisivamente en el período total y que resulta particularmente perjudicial en aquellos casos en los que los menores han sido separados de sus familias.

(...)

A finales del mes de agosto de 2017, se recibió queja en la que se exponía que una ciudadana nacional de Costa de Marfil, que había llegado en patera a las costas andaluzas, quería reagrupar a su hijo, menor de edad, tutelado por la entidad de protección de Melilla. Según relataba, el menor accedió de manera irregular junto a su tía a Melilla en marzo de 2017 y había sido ingresado en un centro de protección de menores y su tía en el CETI de Melilla. Las gestiones realizadas para recuperar al menor no habían dado resultado y la madre tampoco tenía autorización para visitarlo. Según afirmaban las entidades comparecientes, no se había recibido respuesta al escrito que, en nombre de la madre, habían remitido a la entidad de protección de menores melillense el 13 de julio de 2017. Inmediatamente esta institución se dirigió a la Consejería de Bienestar Social de Melilla. El citado organismo comunicó, a finales del mes de septiembre, que estaba a la espera de la realización de las pruebas de ADN. A la vista de esta situación el Defensor del Pueblo formuló una sugerencia para el restablecimiento inmediato del contacto materno y la agilización de las pruebas de filiación pendientes. Hasta finales del mes de octubre de 2017 no se autorizaron las visitas y en noviembre se obtuvieron los resultados de las pruebas de ADN que acreditaron la filiación y se produjo la entrega del niño a su madre.

Una vez más se pudo constatar que la entidad de protección de menores de Melilla no sigue las previsiones contenidas en el Protocolo Marco de Menores no Acompañados para la realización de las pruebas de ADN. La explicación ofrecida por la Fiscalía General del Estado es que la consejería insistía en que de la documentación aportada no podía determinarse la relación de filiación. Según la entidad de protección de menores melillense, las instrucciones contenidas en el citado protocolo no son vinculantes para la ciudad autónoma. En apoyo de esta argumentación ha remitido copia del Consultivo nº 334/2016 de la Abogacía del Estado en Málaga. En los últimos días del mes de diciembre de 2017 se ha dado traslado del contenido del citado documento a la Fiscalía General del Estado.

De otro lado, esta institución no comparte con la **Fiscalía General del Estado** que para la autorización de un régimen de visitas en estos casos sea condición necesaria fijar la residencia en Melilla, condición que sí parece lógico establecer en el caso de delegación de guarda. En el supuesto aquí tratado, la madre del menor se encuentra acogida, en el marco del programa de atención humanitaria, por una entidad en Jerez de la Frontera (Cádiz). Dicha entidad, además de avalar el proceso de inclusión social de la interesada, ha comunicado que puede acoger al menor en cuanto cese la medida de protección. Esta persona no tenía disponibilidad para poder residir en otra ciudad hasta que se resolvieran todos los trámites de reintegración familiar, pero podría haberse desplazado para visitar a su hijo los días que se establecieran (17016389).

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS (4.5)

Determinación de la edad (4.5.1)

Las quejas relacionadas con los procedimientos de determinación de la edad son, un año más, objeto de atención especial por parte del Defensor del Pueblo.

A la vista del tiempo transcurrido y el número de quejas que no deja de crecer, esta institución considera que ha llegado el momento de hacer una revisión en profundidad del sistema existente.

El 31 de enero de 2014 se publicó en el *Boletín Oficial del Estado* el Instrumento de Ratificación del Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones. Este procedimiento ha sido utilizado hasta el momento en 23 ocasiones respecto a España. Distintas asociaciones y abogados se dirigieron al Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas reclamando por los procedimientos incoados a menores de edad recluidos en centros de internamiento, tras haber sido declarada su mayoría de edad por el fiscal. Dicho comité, de conformidad con lo previsto en su artículo 6, solicitó a las autoridades españolas la no

devolución de los interesados a su país de origen y su transferencia a un centro de menores, mientras los casos estaban pendientes de examen.

El artículo 11 del citado Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño establece que el Estado parte dará la debida consideración al dictamen del comité, así como a sus eventuales recomendaciones, y le enviará una respuesta por escrito que incluya información sobre las medidas que haya adoptado o tenga previsto adoptar a la luz del dictamen y las recomendaciones del comité.

A la vista de lo anterior, se formularon **sugerencias** a la **Fiscalía General del Estado y a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** en las que se solicitaba el cese del internamiento de los interesados y su traslado a un centro de protección de menores, en tanto finalizaba el procedimiento iniciado por el Comité de los Derechos del Niño. En las contestaciones recibidas, la fiscalía manifestó que, con arreglo a los criterios sostenidos por la representación española ante el Comité del Niño, tal precepto impone la obligación de reexaminar y, en su caso, revisar la decisión adoptada. Igualmente se comunicaba que el ministerio fiscal carece de competencias para resolver sobre lo solicitado, pues el internamiento solo puede cesar en virtud de resolución del juez de instrucción que lo ordenó. La fiscalía considera también que en los casos en los que los interesados cuentan con un decreto que establece su mayoría de edad, no se considera oportuno acceder a la petición del Comité de Derechos del Niño de ingreso en un centro de menores, al haber sido sometidos a un procedimiento en el que se ha establecido su edad, tras considerar todas las circunstancias concurrentes.

Se concluyeron dichas actuaciones con diferencia de criterio con la Fiscalía General del Estado. El Defensor del Pueblo considera que la materialización de la expulsión de los interesados, sin esperar al dictamen del comité, o su puesta en libertad sin ser trasladados a un centro de protección, contravienen las obligaciones internacionales suscritas por España como Estado parte de la Convención de los Derechos del Niño y del citado Protocolo Facultativo. En el momento de elaboración de este informe, continúan abiertas otras actuaciones sobre el presente asunto (16016752, 17001457,17004870 y otras).

Han sido numerosas también las quejas recibidas durante 2017 referidas a la adecuación con el estado actual de la ciencia forense de las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de edad.

El Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones con los Menores Extranjeros No Acompañados (en adelante el protocolo marco) recomienda seguir en las pruebas médicas realizadas los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de MENA, en la que se adoptó el

documento de consenso de buenas prácticas entre los Institutos de Medicina Legal de España.

El informe médico de determinación de edad expondrá de manera clara y motivada la técnica o técnicas seguidas y justificará razonadamente el resultado de cada prueba, estableciendo en sus conclusiones de manera precisa una horquilla de edad mínima y, si es posible, máxima del examinado que se corresponderá con el margen de error, porcentaje de incertidumbre o desviación estándar que dicho resultado pueda tener.

Se reciben quejas de manera constante en las que se puede apreciar que, a pesar del tiempo transcurrido, no parece que el citado documento de buenas prácticas sea de general conocimiento y aplicación por parte de los distintos profesionales sanitarios que participan en el procedimiento de determinación de la edad.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo considera necesario reiterar varias de las recomendaciones y conclusiones que se formularon en el informe *¿Menores o adultos?: procedimientos de determinación de la edad,* de 2012. El texto completo se puede consultar en https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2011-09-Menores-o-Adultos-Procedimientos-para-la-determinaci%C3%B3n-de-la-edad1.pdf

Se recuerdan en primer lugar las dos recomendaciones que se dirigieron a la Organización Médica Colegial:

1. Que se recuerde a los colegiados que las pruebas diagnósticas sin indicación terapéutica, con vistas a estimar la edad de una persona, solo deben realizarse por orden de la autoridad judicial o del ministerio fiscal.
2. Que se recuerde a los colegiados que con ocasión de la realización de exámenes o pruebas médicas que tengan finalidad terapéutica no deben emitirse informes u opiniones sobre la edad probable de un sujeto.

Al Ministerio de Justicia y a todas las consejerías de las comunidades autónomas con competencias en la materia se recomendó:

1. Que, en el ámbito de sus competencias, establezca un servicio especializado para la estimación de la edad, que esté en condiciones de realizar las pruebas y exámenes necesarios de forma ágil, centralizada y sobre la base de protocolos comunes.
2. Que se promueva la formalización de un protocolo interinstitucional que permita el intercambio de pruebas e informes forenses realizados para la determinación de la edad por cualquier instituto de medicina legal o servicio médico forense del territorio nacional, a fin de facilitar los necesarios antecedentes que pudieran existir sobre la persona a la que se proyecta realizar un estudio de estimación de la edad.

A la Fiscalía General del Estado se le formularon, entre otras, las siguientes recomendaciones:

a) Que en los casos en los que los cuerpos policiales pongan en conocimiento del ministerio fiscal la existencia de un extranjero indocumentado cuya minoría de edad resulte dudosa, se acuerde dar traslado al servicio médico forense o al especialista en medicina legal competente, a fin de que este pueda evaluar la procedencia de realizar pruebas médicas que permitan la estimación de su edad biológica y señale los métodos diagnósticos a emplear en cada caso.

b) Que se facilite al servicio médico forense o al especialista en medicina legal designado, para realizar el estudio de estimación de la edad, la información y los resultados de las pruebas disponibles a través de los registros policiales, junto con la justificación de la necesidad de proceder a la realización de nuevas pruebas.

c) Que se instruya a los profesionales médicos acerca de la obligación de informar a los interesados sobre el alcance y de las consecuencias de las pruebas a realizar, de manera que les resulte comprensible, y sobre la necesidad de recabar su consentimiento para la realización de las mismas.

d) Que en la solicitud de informe al servicio médico forense o al especialista en medicina legal, el objeto de la pericia se extienda a examinar la existencia de indicios de cualquier forma de violencia o maltrato.

e) Que una vez recabado el informe médico forense, y antes de dictar el decreto por el que se fija la edad, se celebre una comparecencia con el interesado con la debida asistencia y en presencia de intérprete, en caso de resultar necesario, en que se le pondrá de manifiesto el resultado de dicho informe, con indicación de las pruebas utilizadas, a fin de que puedan formularse las alegaciones que se estimen oportunas.

A continuación se dará cuenta de las graves deficiencias detectadas, un año más, en los procedimientos seguidos en varias comunidades autónomas para la determinación de la edad. Las actuaciones realizadas muestran la urgencia de revisar en profundidad el procedimiento utilizado y la necesidad de que en cada comunidad autónoma se asuma la coordinación por parte del organismo competente, a fin de evitar la divergencia de prácticas detectadas, incluso dentro de la misma comunidad.

Por el número de quejas recibidas se hará referencia en primer lugar a la situación en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Un letrado mostró su disconformidad ante la insuficiencia de los informes radiológicos realizados en un hospital de Málaga a dos ciudadanos subsaharianos. Los informes citados únicamente reflejaban que «la

edad ósea según el método de Greulych y Pyle es de 19 años, no existiendo desviación estándar para esta edad». Con fundamento en dichos informes la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras resolvió la devolución de los interesados, sin intervención alguna del ministerio fiscal.

En este caso, se recordó a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras el deber legal que incumbe a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado de poner en conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada, a efectos de que disponga la determinación de su edad y dicte el correspondiente decreto estableciendo la misma, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, reguladora de los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social; el artículo 190 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de la citada Ley Orgánica, así como en el Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados (17025641).

En los últimos días del mes de diciembre de 2017 se inició otra actuación con el **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz,** en relación con el informe médico forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». Esta conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que en el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error u horquilla de edades.

Se solicitó a dicho organismo su valoración acerca de la adecuación del informe médico forense realizado a lo estipulado en el protocolo marco que recomienda que las pruebas médicas realizadas sigan los parámetros y pautas fijadas en las conclusiones de la Jornada de trabajo sobre determinación forense de la edad de menores extranjeros no acompañados, en la que se adoptó el documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España.

Asimismo, se solicitó información sobre el cumplimiento por dicho instituto de lo dispuesto en las citadas conclusiones sobre la formación específica de los médicos forenses que realizan los informes en la interpretación integral de los métodos de estudio recomendados, la existencia de controles de calidad de los informes, así como sobre la creación de un consejo asesor encargado de supervisar las pericias realizadas sobre esta materia. Ya en el mes de enero de 2018 se ha recibido la respuesta de la directora del Instituto de Medicina Legal de Cádiz. Señala que son pocos los casos en los que se solicita la remisión de informes de determinación de la edad al citado instituto. Asimismo reconoce lo poco afortunada de la expresión «sin duda alguna» vertida en el informe objeto de análisis y da traslado de la decisión adoptada con esa misma fecha de que los

informes sean supervisados por el jefe del servicio de clínica. La actuación sigue abierta y se continuará informando en el próximo informe anual (17023881).

También en relación con las deficiencias detectadas en la valoración de las pruebas diagnósticas en varios hospitales andaluces, han continuado las actuaciones con la Fiscalía General del Estado y con dos consejerías. En una de ellas, se solicitó información sobre la elaboración de un protocolo territorial autonómico, en desarrollo del protocolo marco. Esta institución considera que resulta esencial la coordinación en la comunidad autónoma andaluza en lo relativo a centros hospitalarios, personal sanitario especializado, pruebas a realizar y requisitos de los informes médicos. Asimismo, se solicitó que se comunicasen las actuaciones previstas para la dotación a los hospitales de referencia de personal médico especializado en la realización de pruebas de determinación de la edad.

La Consejería de Justicia e Interior dio traslado de un informe técnico en el que, tras relacionar sus competencias, se concluía que no entraba dentro de sus competencias la elaboración del citado protocolo territorial. A su juicio, la participación del personal médico forense en la determinación de la edad de menores extranjeros está ya definida pormenorizadamente en el protocolo marco, por lo que dicha actuación no requiere de desarrollo. A la vista de lo informado, se ha concluido la actuación comunicando la disconformidad de esta institución con la información remitida.

En marzo de 2017 se iniciaron actuaciones con la **Consejería de Salud de la Junta de Andalucía** al objeto de identificar al organismo autonómico competente para la coordinación e impulso del desarrollo del protocolo territorial. En el momento de elaboración del presente informe se continúa a la espera de recibir la información solicitada (16007717).

En el mismo sentido, se iniciaron actuaciones con la Comunitat Valenciana acerca de las pruebas médicas realizadas en hospitales de dicha comunidad autónoma y sobre la elaboración de un protocolo territorial, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el protocolo marco. En la contestación recibida se daba cuenta de la existencia de un Protocolo de Actuación Interinstitucional, consensuado en 2013 entre todas las instituciones y organismos actuantes, que refleja los centros sanitarios donde realizar las pruebas, así como la existencia en cada provincia de un hospital de guardia las 24 horas.

Al igual que se ha indicado con la Comunidad Autónoma de Andalucía, en este caso también se concluyó la actuación haciendo constar la disconformidad de esta institución con la información remitida, al considerar que existen significativas carencias en esa comunidad autónoma en lo referido a centros hospitalarios de referencia, personal sanitario, pruebas a realizar y requisitos de los informes emitidos.

Asimismo, se insistió en que el citado protocolo interinstitucional, no ha sido suscrito por las instituciones y organismos que lo elaboraron, ni se ha publicado, circunstancias que hacen que se planteen dudas acerca de su implantación real y su posible desconocimiento por los organismos intervinientes. Además, dicho protocolo no indica que tipo de pruebas se pueden practicar en cada uno de los centros médicos, lo que ha dado lugar en algunos de los casos examinados a un «peregrinaje» de los menores y de los agentes de policía que les acompañaban por distintos centros.

En uno de los casos, un hospital valenciano no pudo practicar una ortopantomografía por no contar con los aparatos necesarios, ni tampoco un TAC de hombro y clavícula, al no poder interpretar la prueba para la determinación de la edad ósea. Dichas pruebas tampoco pudieron realizarse en el hospital de guardia designado en la provincia de Valencia (16005873, 16006683 y 16007047).

En la Comunidad de Madrid las numerosas quejas recibidas sobre procedimientos de determinación de la edad se centran en la actuación de la Fiscalía de Menores. Un presunto menor, solicitante de protección internacional y con indicios de ser víctima de trata de seres humanos, compareció ante esta institución aportando un informe psicológico de una asociación especializada en la atención a menores solicitantes de asilo que concluía que, tras valorar su conducta, habilidades y madurez, existían indicios de minoría de edad. La Fiscalía de Menores de Madrid decretó su mayoría de edad con base en un informe médico forense que analizaba dos pruebas radiológicas: radiografía del carpo con «una edad ósea de 17 años» y una ortopantomografía que «corresponde a una edad ósea de 18 años o mayor». Ninguna de las dos pruebas diagnósticas hacían referencia a desviación estándar, horquilla de edades, correspondencia con edad cronológica, etcétera.

Se trasladó dicho asunto a la Fiscalía General del Estado solicitando información sobre el procedimiento de determinación de la edad incoado y sobre la toma en consideración de la minoría de edad que reflejaba la radiografía de carpo, del informe psicológico elaborado, así como por la falta de concreción del resto de pruebas realizadas. En su respuesta se afirma que la necesidad de que los informes médicos fijen una desviación estándar decrece si a la prueba del carpo se une la ortopantomografía. Añade que es frecuente en la práctica forense cuando el examinado es claramente mayor de edad, que se opte por manifestarlo así, reflejando «al menos x años», «mínimo de x», «más de x» u otras expresiones similares, al haber tenido ya en consideración los médicos los márgenes de error. Se justifica la falta de toma en consideración del informe psicológico elaborado, en que se valoró única y exclusivamente la edad cronológica, añadiendo que «indagar en la psiquis del interesado incide de manera más gravosa en su estatuto constitucional que una prueba radiológica».

Se concluyó la actuación dando traslado de la diferencia de criterio de esta institución, al entender que las pruebas médicas realizadas en los procedimientos de determinación de la edad deben contener las correcciones oportunas, haciendo constar los márgenes de error y estableciendo una horquilla de edades, de modo que la edad ósea obtenida pueda aproximarse a la edad cronológica con un grado aceptable de error. Asimismo, se hizo constar que en un escenario de indefinición de la edad se debe considerar cualquier información y documentación disponible que aporte datos, ya sean directos o indirectos, sobre la edad de los individuos examinados.

En este caso además se daba otra circunstancia que, por la frecuencia con la que se aprecia, preocupa a esta institución. La práctica observada en la Comunidad de Madrid de no dictar resolución de protección alguna respecto de estos presuntos menores. Es el fiscal de menores el que resuelve en la guardia, dictando un decreto de mayoría de edad que se comunica a la entidad de protección. Esta actuación contradice el protocolo marco que establece la necesidad de que, haya habido o no contacto entre el ente de protección y el interesado, se dicte la referida resolución, con lo que se evita cualquier problema posterior a la hora de acudir a la jurisdicción competente.

Sin embargo, una vez más cuando se detectan incumplimientos del protocolo marco por parte de las fiscalías provinciales, la Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado responde que no le corresponde entrar en un debate, en este caso con la Fiscalía de Madrid, sobre la procedencia o no de acudir al procedimiento de jurisdicción voluntaria para dilucidar estas cuestiones, algo que, habiendo emitido el fiscal de Madrid su dictamen, deberá ser resuelto por el oportuno órgano judicial.

No obstante, de manera similar a lo trasladado en otros casos, se informa de que esta cuestión será tratada en las jornadas de fiscales especialistas de extranjería, para recordar la necesidad de mantener un amplio criterio pro actione en esta materia (17001277).

Se dirigieron distintas asociaciones al Defensor del Pueblo exponiendo las condiciones en las que permanecían los presuntos menores extranjeros no acompañados en las dependencias de la Fiscalía de Menores de Barcelona, mientras eran sometidos a procedimientos de determinación de la edad.

Se realizó una visita de inspección no anunciada, el 22 de noviembre de 2017, a las dependencias de la Unidad Central de Menores ubicadas en la Fiscalía de Menores de Barcelona. En esa fecha ya no pernoctaba ningún menor en dichas instalaciones, si bien, hasta mediados del mes de noviembre habían permanecido en las mismas un número variable de ciudadanos extranjeros, en algunos casos hasta cuatro días. Dicha cuestión se debió a la falta de asignación por la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència de centros de protección, mientras se determinaba la edad de los

interesados. Asimismo, se comprobó que durante este tiempo, dichos ciudadanos permanecían en los calabozos destinados a menores infractores, así como en otros espacios habilitados de modo provisional, en los que pernoctaban en colchonetas en el suelo. Entre estos espacios se encontraban una sala en el edificio que ocupa el Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses de Cataluña, la sala de espera de la Oficina de Atención al Menor de los Mossos d´Esquadra, así como el pasillo de acceso de dicha sala al vestíbulo.

Tras la visita realizada se concluyó que la estancia de presuntos menores en dichas dependencias, por un tiempo superior al necesario para realizar los trámites precisos, incumple lo dispuesto en el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que recoge que a los extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad se les dará, por los servicios competentes de protección de menores, la atención inmediata que precisen, de acuerdo con lo establecido en la legislación de protección jurídica del menor. Asimismo, además de la irregularidad que supone la falta de asignación de un centro de protección, se constató que ninguna de las dependencias utilizadas era adecuada para albergar a menores de edad.

A la vista de lo anterior, ya en los primeros días del mes de enero de 2018, se dio traslado de las conclusiones adoptadas a la Fiscalía General del Estado, solicitando información acerca de las medidas adoptadas para impedir que los presuntos menores permanezcan en dichas dependencias más tiempo del absolutamente necesario para realizar los trámites previstos, evitando en todo caso que pernocten en las mismas. Se dará cuenta del resultado de las actuaciones en el próximo informe anual (17021222, 17023266 y otras).

En relación con el sometimiento a procedimientos de determinación de la edad a extranjeros con documentación que acredita su minoría de edad, se han seguido recibiendo quejas durante 2017. Como ya se señaló en anteriores informes anuales, dicha cuestión, entre otras, motivó la interposición en el año 2014 de un recurso judicial en contra del protocolo marco, que está pendiente de resolución por la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, que se reunió para su votación y fallo el martes 24 de enero de 2018. El Defensor del Pueblo confía en que la resolución de este recurso ayude a clarificar la confusa situación en la que se encuentran ahora estos menores y la sensación de inseguridad jurídica creada por la contradicción que existe en este punto entre el protocolo marco y la doctrina jurisprudencial fijada por el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo que establece 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 su edad sin una justificación razonable cuando se dispone de un pasaporte válido.

Pese a la doctrina jurisprudencial sentada, se reciben continuas quejas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a ciudadanos extranjeros que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de su minoría de edad.

El caso que se relata a continuación refleja bien las consecuencias irreparables que tiene para los menores de edad la práctica que se sigue en la actualidad y que, en este caso concreto, motivó que un menor de edad marroquí en situación de desamparo fuera tratado como un adulto y viviera en situación de indigencia desde que el día 27 de diciembre de 2016 fuera detenido en Málaga por estancia irregular hasta que el día 17 de abril de 2017, la fiscalía modificara el decreto de mayoría de edad que dictó en el mes de enero. La letrada que se dirigió a esta institución aportó en un primer momento una fotocopia de una partida de nacimiento cuyos datos, como ocurre habitualmente en estos casos, diferían ligeramente de la transcripción fonética realizada por la policía. La existencia de esa diferencia entre los datos que constaban en la partida de nacimiento y los resultados de la prueba oseométrica (que establecía una edad de 19 años, sin desviación estándar alguna) hizo que el fiscal dictara un decreto de mayoría de edad, a pesar de que el interesado manifestó desde un primer momento que esa partida de nacimiento era la suya y sus datos de filiación eran los que constaban en ella. Tras cuatro meses en la calle y gracias a las gestiones realizadas por la letrada que lo asistía, el menor consiguió que el consulado marroquí en Algeciras expidiera su pasaporte y cédula de identidad marroquí en el que se reiteraban los datos que ya constaban desde el inicio en el primero de los documentos aportados por el menor. Con esta nueva documentación, se modificó el decreto del fiscal y el interesado fue ingresado en un centro de protección de menores. A juicio de esta institución, esta manera de actuar es incompatible con los principios de protección del menor consagrados en la Convención de los Derechos del Niño y, además, provoca perjuicios de imposible reparación ya que, como ha ocurrido en este caso, el menor de edad ha estado en situación de absoluto desamparo durante más de cuatro meses (16017682).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia a otra situación que preocupa a esta institución. Los presuntos menores de edad, ingresados en centros de internamiento de extranjeros, que son detectados por organizaciones no gubernamentales, una vez son puestos en libertad como adultos al no poderse ejecutar su devolución. Ese es el caso de dos presuntos menores de edad, solicitantes de protección internacional y nacionales de Costa de Marfil, que fueron puestos en libertad del anexo de Tarifa del Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz). Estos dos presuntos menores, aportaron certificaciones de nacimiento acreditativas de su minoría de edad y sus solicitudes de protección internacional fueron admitidas a

trámite como tales. Con posterioridad consiguieron pasaportes de su nacionalidad. Sin embargo, el ministerio fiscal comunicó que no iba a modificar los decretos de mayoría de edad por considerar que los datos que contenían eran contradictorios con el resultado de las pruebas oseométricas practicadas. Esta interpretación, según el criterio del fiscal, tiene base en el protocolo marco. Se hace referencia además a la ausencia de un convenio bilateral con el país de origen de los interesados, que confiera fuerza probatoria a los documentos presentados.

Estos dos casos son un ejemplo de varias de las cuestiones que se repiten con frecuencia en las quejas recibidas. En primer lugar, la falta de notificación a los interesados de los decretos dictados, dicha cuestión no se circunscribe a Algeciras, ni a unas fechas determinadas, sino que un número importante de ciudadanos extranjeros, que han sido sometidos a dichos procedimientos, han comunicado a esta institución la ausencia de dicha notificación. Resulta necesario insistir en la necesidad de que los decretos sean notificados de modo fehaciente, dejando constancia de su recepción por los interesados.

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, al igual que se ha comunicado en ocasiones anteriores, esta institución entiende que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, deberían llevar a su revisión en caso de aparecer nueva información o documentación sobre la edad del posible menor.

Asimismo, el Defensor del Pueblo no puede compartir la interpretación que se realiza del apartado VI del capítulo II del protocolo marco en estos casos. Parece obvio que la edad reflejada en las pruebas oseométricas, en la mayoría de los supuestos, no va a coincidir con los documentos de identidad posteriores del interesado, por lo que esta argumentación no puede considerarse un juicio de proporcionalidad razonado para ponderar adecuadamente las razones por las que se considera que la documentación de los interesados no es fiable. Dicha interpretación supone en la práctica la imposibilidad de facto de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que en el momento de su localización se encontraban indocumentados y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16009128).

Sobre este mismo asunto se han iniciado otras actuaciones con la Fiscalía General del Estado, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16010222, 17000432 o 17023779).

Registro de menores extranjeros no acompañados (4.5.2)

En 2016 el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con las entidades de protección de menores de las comunidades autónomas, las diputaciones forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras.

Se pretendía conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las cuestiones a mejorar para que el Registro de Menores Extranjeros no Acompaños pueda cumplir la función que tiene encomendada. El año 2016 finalizó sin obtener respuesta de todas las comunidades autónomas, por lo que la actuación se ha mantenido abierta durante todo el año 2017.

Una vez recibidos todos los datos solicitados se ha podido constatar las significativas diferencias entre los datos aportados por las entidades de protección de menores y los facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Según ha informado este último organismo, los servicios de protección de menores no comunican en ocasiones todos los datos que deberían figurar en el registro. A juicio de esta institución esto explicaría, en parte, la disparidad de los datos obtenidos.

Sin embargo, hay otra cuestión que también incide en la inadecuación del registro con la realidad, que no depende de los datos aportados por las entidades de protección de menores. No constan en el citado registro asientos referidos a los ciudadanos que han sido sometidos a procedimientos de determinación de edad, cuando ha recaído decreto de la fiscalía acordando su mayoría de edad. Ello a pesar de lo dispuesto en el protocolo marco, apartado sexto 3 c), referido a las notificaciones del decreto del fiscal e inscripción registral, que especifica que todos los decretos del fiscal que concluyan diligencias preprocesales de determinación de la edad, cualquiera que sea el acuerdo adoptado, o su revisión, serán comunicados a las brigadas provinciales de extranjería y fronteras para su debida constancia e inscripción en el Registro MENA.

Otra llamativa disparidad en los datos recibidos se refiere al número de menores de nacionalidad sirios inscritos en el registro. Según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en los años 2013 y 2014 la aplicación informática no diferenciaba entre menores extranjeros acompañados y no acompañados. Por ese motivo, estos menores, a pesar de venir con sus familias, fueron dados de alta como menores extranjeros no acompañados. Esta confusión no había sido solucionada en el momento en el que esta institución pidió los datos en 2016 ya que, según se informó, no había sido comunicada por las entidades que acogieron a estas familias.

Tampoco ha sido posible conocer el número de autorizaciones de residencia en vigor de las que son titulares los menores extranjeros no acompañados, tutelados por las entidades públicas de protección de menores. Según se ha informado, la aplicación

informática del registro no contempla esta variable, esta institución ha podido comprobar que tampoco es posible obtener estos datos de las estadísticas de extranjeros residentes legales que facilita la Secretaría General de Inmigración y Emigración.

A todas las comunidades autónomas se les solicitaron los datos actualizados de menores extranjeros no acompañados tutelados o en situación de guarda a 30 de junio de 2016. Se rogaba que la información facilitada estuviera desglosada por sexo, nacionalidad, edad, fecha de puesta a disposición de los servicios de protección de menores, fecha de la asunción de la tutela y fecha de solicitud de la autorización de residencia. Asimismo, se solicitaba información acerca del número de menores extranjeros no acompañados, solicitantes de protección internacional o que hayan sido identificados como víctimas de trata, con indicación en su caso del tipo de centros en el que se encuentran.

La información recibida no ha sido la solicitada en todos los casos, o el formato en el que se ha recibido dificulta enormemente el análisis y la gestión de los datos para poder hacer un estudio en profundidad. Asimismo, no se ha recibido la información de todas las comunidades autónomas hasta el último trimestre de 2017. Por este motivo continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16009988 y relacionadas).

Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela (4.5.3)

Continúan las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** acerca del resultado de las medidas adoptadas para localizar a los menores que se encuentran ausentes del recurso de protección asignado y su derivación a recursos adecuados (16014447, 16014515 o 16015329).

Una fundación solicitó la intervención del Defensor del Pueblo ante la situación en la que se encontraba un grupo de nueve menores en un parque cercano a un centro de protección. Fueron localizados mojados y con frío a causa de la lluvia y de las bajas temperaturas.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado, los servicios de protección de menores y la Policía Nacional.** La Fiscalía General informó del seguimiento por el fiscal de Sala Coordinador de Menores de los menores que pernoctan en el parque y de las reuniones mantenidas con la Dirección General de la Familia y el Menor de la Comunidad de Madrid para solventar las reiteradas fugas de estos menores de los centros y su presencia en el parque. Asimismo, se comunicó el traslado de este asunto a la Sección de Menores de la Fiscalía de Madrid, a efectos de aclarar la

situación generada y corregir el protocolo de actuación de la Policía Nacional en situaciones semejantes.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia ha remitido los datos de los menores implicados que figuran en sus expedientes, en tanto que la Comisaría General de Extranjería y Fronteras ha informado de los que constan en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Tras el estudio de dicha información, se ha comprobado la falta de actualización de las bases de datos policiales, que tampoco reflejan la fuga de los menores de los centros de protección asignados.

A la vista de lo anterior, se ha concluido la actuación, comunicando a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras que la exactitud de los datos contenidos en el citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces de la protección del interés superior de los menores y es la única información fidedigna sobre los mismos, siendo además una herramienta imprescindible para su localización, en caso de abandono del centro de protección. Asimismo, se ha recordado a la Consejería de Políticas Sociales y Familia el deber legal que le incumbe de informar puntualmente de las modificaciones de la situación de los menores y de su ausencia de los centros de protección asignados a las autoridades policiales, al objeto de mantener actualizado el citado registro (17011903).

A finales de 2016 se tuvo conocimiento de la situación en la que se encontraban un número indeterminado de menores tutelados por los servicios de protección madrileños, alojados en habitaciones de hostales del centro de Madrid. Habían sido derivados a un programa de transición a la vida adulta gestionado por una asociación. La entidad compareciente afirmaba que el citado programa tan solo era utilizado por menores extranjeros no acompañados, de 15 años hasta la mayoría de edad. Se afirmaba que estos menores habían sido alojados en hostales en el centro de Madrid, proporcionándoles el desayuno y las comidas en establecimientos hosteleros próximos. Los menores vivían solos en habitaciones de hostales, sin contar con un control y con un apoyo constante de educadores, que únicamente les visitaban de modo ocasional. Por último se afirmaba que no contaban con una asignación económica que les permitiera hacer frente a los gastos en transporte, recarga de móvil o ropa.

En su respuesta, la Consejería de Políticas Sociales y de Familia comunicaba que el citado programa, denominado de «seguimiento externo» estaba destinado a menores que se encontraban en una fase avanzada de su proyecto de autonomía. Dos educadores, contratados por la asociación adjudicataria del servicio, se encargaban de diez menores que se encontraban alojados, como se ha señalado anteriormente, en habitaciones de hostales. Por último, se informaba de que el programa había finalizado en enero de 2017. Por lo anterior, se solicitó la remisión de la evaluación del programa que, tras varios requerimientos, fue remitida a finales de 2017.

A juicio de la citada consejería, el alojamiento en hostales se está llevando a cabo con éxito en otras comunidades autónomas. Sin embargo, consideran que en el caso de la Comunidad de Madrid hubo de finalizar debido a la repercusión en medios de comunicación y a su impacto negativo en el trabajo educativo con los menores. Se han concluido las actuaciones dando traslado a la Administración de la valoración negativa que hace el Defensor del Pueblo de este tipo de programas de alojamiento en hostales de menores de edad (16013275).

Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia (4.5.4)

En el anterior informe anual se daba cuenta de la denegación por la **Subdelegación del Gobierno en Cádiz** de la renovación de la autorización de residencia de un menor extranjero no acompañado, basada en que había sido objeto de medidas judiciales de reforma. Se recordó, una vez más, al citado organismo el deber legal de respetar la estricta confidencialidad de las reseñas de los menores, así como la prohibición de utilizar en otro tipo de procedimientos datos obtenidos de expedientes tramitados bajo la Ley Orgánica 5/2000, de responsabilidad penal del menor. Asimismo, se dictó una sugerencia para la revocación de la resolución que denegó la residencia. Se aceptaron las resoluciones dictadas y se concedió la renovación de la residencia (16003220).

Un año más han sido numerosas las actuaciones iniciadas por problemas en la documentación de la residencia legal de menores tutelados por la entidad de protección de menores melillense. Se han dirigido a esta institución distintas asociaciones dando traslado de las dificultades encontradas por un número importante de personas que habían alcanzado la mayoría de edad, tras años de tutela, sin ser titulares de la autorización de residencia que les correspondía, o contando con autorización, pero sin que se hubiese emitido la Tarjeta de Identidad de Extranjero que documenta dicha residencia.

Se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Melilla,** con la Consejería de Bienestar Social y con las autoridades policiales de la ciudad autónoma. De la información remitida se acreditó que muchos menores desconocían la autorización de residencia con la que contaban al cumplir su mayoría de edad, si bien tras las investigaciones realizadas por esta institución se comprobó que en la mayoría de los casos contaban con autorización de residencia en vigor. Igualmente se evidenció la demora en la notificación a los servicios de protección de menores de las resoluciones que concedían la residencia; la descoordinación entre la delegación y los servicios de protección en la expedición de las tarjetas de identidad de extranjero; así como la falta de entrega por los servicios de protección a los interesados, una vez que acceden a su

mayoría de edad, de la documentación que figura en su expediente referida a su situación residencial, sanitaria, educativa, formativa, etcétera.

Se formuló una recomendación a la citada delegación dirigida a la adopción de las medidas necesarias, en coordinación con los servicios de protección, que impidan que los menores cumplan su mayoría de edad sin contar con la oportuna autorización de residencia y sin que se les haya expedido Tarjeta de Identidad de Extranjero. Asimismo, se recordó el deber legal que incumbe a dicho organismo, en cumplimiento de lo previsto en los artículos 196.1 y 2 del Real Decreto 557/2011, de iniciar en los plazos previstos el procedimiento relativo a la autorización de residencia a la que se refiere el artículo 35.7 de la Ley Orgánica 4/2000. De modo similar, se recordó la obligación que le incumbe, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 196.3 del citado real decreto, de resolver sobre dicho procedimiento y notificar personalmente la resolución, en el plazo de un mes.

Se formuló también una recomendación a la Consejería de Bienestar Social de la ciudad autónoma dirigida a la entrega a los menores extranjeros tutelados, al alcanzar la mayoría de edad, de toda la documentación relativa a su situación residencial, médica, académica, formativa, así como cualquier otra que figure en su expediente y pueda ser de su interés. Asimismo, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 4/2000 y en el Real Decreto 557/2011, que aprueba el reglamento de dicha ley orgánica, se formularon a dicha consejería cuatro recordatorios de deberes legales sobre la obligación que le incumbe, en su condición de tutor legal, de cumplir las siguientes previsiones: instar ante la Delegación del Gobierno en Melilla la tramitación de la residencia de los menores extranjeros no acompañados; velar para que el citado organismo, en el plazo de un mes, notifique al menor la resolución que recaiga en el procedimiento de autorización de residencia y solicitar a la Oficina de Extranjería, en el plazo de un mes, la Tarjeta de Identidad de Extranjero; hacer efectivo el derecho y remover los obstáculos para que los menores conserven la documentación que acredita su identidad y su situación en España; así como hacer efectivo el derecho de que no sean privados de su documentación, salvo en los supuestos legalmente previstos.

La Delegación del Gobierno en Melilla informó de la aceptación de la recomendación realizada y de las distintas medidas adoptadas para el cumplimiento de los plazos previstos para la tramitación de la residencia de los menores. Entre dichas medidas se encuentran el aumento del personal que presta funciones en la Oficina de Extranjería para tramitar este tipo de autorizaciones, del número de funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que realizan el trámite de toma de huellas y entrega de tarjetas de identidad de extranjeros, la tramitación preferente de la residencia de los menores que están próximos a cumplir su mayoría de edad, así como la coordinación con los servicios de protección y con las autoridades policiales para realizar el trámite de huellas y la recogida de las tarjetas durante la minoría de edad de los interesados.

Por su parte, la entidad de protección de menores, comunicó que, de acuerdo a lo dispuesto en el protocolo marco, solicita la residencia de los menores en el plazo de tres meses desde su puesta a disposición de los servicios de protección, sin que la demora en la tramitación merme sus derechos, ya que una vez concedida la residencia tiene efectos desde su ingreso en el centro de protección. Se informó de que dicho retraso no es achacable a los servicios de protección, que solo tramitan la autorización inicial. La renovación de las autorizaciones se realiza de oficio por la delegación, siendo la entidad de protección una mera tramitadora. Respecto a la emisión de tarjetas de identidad de extranjero, se trasladó que, una vez que se conceden las autorizaciones de residencia, y los servicios de protección tienen noticia de ello, se solicita cita para su elaboración, no siendo responsables de la demora en su asignación. La entidad de protección de menores entiende que con estas actuaciones cumple la obligación que le compete, en su condición de tutor legal de los menores.

Respecto a la documentación que se entrega a los menores extranjeros tutelados una vez cumplen la mayoría de edad, se manifestó que depende de las circunstancias, por lo que se examina cada caso y se entregan los documentos de los que son titulares y se encuentran en vigor. En caso de requerir los interesados documentación adicional, se actúa conforme a lo dispuesto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

A la vista de la información remitida, no se consideraron aceptadas las resoluciones dictadas por esta institución respecto a los citados asuntos, por lo que se concluyó la actuación haciendo constar la diferencia de criterio con la entidad de protección de menores melillense en esta cuestión (16010322, 16010323, 16012316 y otras).

Pese a las medidas adoptadas por la Delegación del Gobierno en Melilla para garantizar la concesión de la residencia y la emisión de las tarjetas de identidad de los menores, se han continuado recibiendo quejas sobre dificultades encontradas por menores extranjeros no acompañados, que han accedido a su mayoría de edad sin dicha documentación. Por este motivo se han iniciado numerosas actuaciones en 2017 con la citada delegación y las autoridades policiales en la ciudad autónoma, y se han formulado distintas sugerencias dirigidas a la expedición de tarjetas de identificación de extranjero a ciudadanos extranjeros que contaban con autorización de residencia en vigor concedida durante su minoría de edad, al estar tutelados por la Administración (16012915, 17007881, 17010402, entre otras).

Asimismo, se iniciaron actuaciones con la **Delegación del Gobierno en Cantabria** por la tramitación de la autorización de residencia de dos ciudadanos cameruneses, que fueron considerados mayores de edad por decretos del ministerio fiscal. Cesaron las medidas de protección adoptadas y se les incoaron procedimientos

sancionadores de expulsión. Los interesados obtuvieron pasaportes de su nacionalidad, en los que constaba su minoría de edad, por lo que se revocaron las resoluciones sancionadoras y se acordó dejar sin efecto la expulsión. Se concluyeron las actuaciones tras comunicar la Delegación del Gobierno de Cantabria la concesión a ambos interesados de la autorización de residencia que les correspondían como menores extranjeros tutelados (15007906 y 16017575).

Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados (4.5.5)

Como se dio cuenta en el informe anterior, la Secretaría General de Inmigración y Emigración entendió que no procede que las tarjetas de residencia de los menores extranjeros no acompañados reflejen que están autorizados a trabajar. Se informó de que los menores pueden obtener autorización para trabajar previa solicitud, que será concedida de acuerdo a lo previsto en el artículo 40.1.i) de la citada Ley Orgánica 4/2000.

Esta institución entendió que la interpretación realizada no se corresponde con lo dispuesto en los artículos 36.1, 40.1 y 41.1 de dicha ley orgánica, así como en el artículo 196.5 de su reglamento. Asimismo, no se consideró acorde con el interés superior de estos menores la limitación de su posibilidad de trabajar, ni justificada su discriminación respecto al resto de menores extranjeros, que sí están autorizados para trabajar al alcanzar la edad laboral sin necesidad de realizar ningún otro trámite. A la vista de lo anterior, se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** para que las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, reflejasen que se encuentran autorizados a trabajar.

El citado organismo reiteró su criterio de que, de acuerdo a lo previsto en la citada normativa, los menores extranjeros no acompañados no se encuentran autorizados para trabajar, con independencia de que se pueda conceder dicha autorización al alcanzar la edad laboral, de acuerdo con el procedimiento establecido. A la vista de la falta de aceptación de la citada recomendación, se concluyeron las actuaciones, haciendo constar la diferencia de criterio de la Secretaría General de Inmigración y Emigración con esta institución (15000312, 15015005 y 16016514).

Actuaciones en centros de internamiento de extranjeros (CIE) (4.5.6)

Se han recibido un número importante de quejas referidas a los procedimientos de determinación de la edad incoados a presuntos menores que se encontraban recluidos en centros de internamiento.

En la visita realizada por técnicos de la institución al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid en octubre de 2016, un grupo de veinte internos manifestaron ser menores de edad. Se dio traslado de dicho asunto a la **Fiscalía General del Estado,** que informó de que se habían realizado pruebas médicas para determinar la edad a todos los interesados, a excepción de dos de ellos que no habían alegado ser menores. Se comunicó que las pruebas realizadas dieron como resultado la mayoría de edad de todos ellos, si bien, ninguno permanecía en el centro de internamiento, al ser puestos en libertad nueve, por imposibilidad de materializar su expulsión, y expulsados a sus países de origen el resto (16014003 y relacionadas).

Se realizó una nueva visita a dicho centro en agosto de 2017, en la que 13 internos manifestaron ser menores, de lo que se dio traslado a la Fiscalía General del Estado, que informó de que, tras realizar pruebas médicas, se resolvió la mayoría de edad de uno de los internos y la minoría de otros dos. A la fecha actual está pendiente de recibirse la información relativa al resto de interesados (17014358 y relacionadas).

También por la reclusión en el **Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid** de un presunto menor de nacionalidad guineana, documentado con pasaporte de su nacionalidad, se iniciaron actuaciones con las autoridades policiales, estando a la Fecha de elaboración del presente informe a la espera de recibir la contestación (17024402).

(...)

Asimismo, en la visita realizada por técnicos de la institución al Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de centro provisional de internamiento de extranjeros de Archidona, de la que se da cuenta detallada en el apartado correspondiente, se detectó la existencia de un posible menor que no contaba con pruebas médicas de determinación de la edad. Se realizaron pruebas radiológicas en el Hospital de Antequera (Málaga), previa autorización de la fiscalía, que determinaron una edad de 16 años, por lo que fue ingresado en un centro de protección (17024825).

(...)

Visitas a centros de menores (4.5.7)

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla

Durante el año 2017, la defensora del pueblo y el adjunto primero realizaron una nueva visita al citado centro. Han continuado las actuaciones iniciadas con la **Consejería de Bienestar Social de Melilla y la Fiscalía General del Estado,** acerca del estado de las medidas adoptadas para corregir las deficiencias detectadas en la visita realizada en

septiembre de 2015 por técnicos de esta institución al Centro de Menores Fuerte de la Purísima.

La Fiscalía General del Estado remitió informe elaborado por la Fiscalía de Área de Melilla, tras las visitas de inspección realizadas por dicho órgano al centro en junio y noviembre de 2016. Se informaba de las actuaciones iniciadas por la Fiscalía de Área con la Consejería de Bienestar Social y con la Delegación del Gobierno en Melilla sobre la demora en determinar la edad de los menores indocumentados y la tramitación de su documentación, la escolarización de los internos, la masificación que sufre el centro, los desperfectos en los baños, los problemas ocasionados por los pozos ciegos, la formación del personal que presta servicio allí, así como por la situación en la que se encontraban unos menores de corta edad internos en dicho centro.

Por su parte, la Consejería de Bienestar Social informó de las distintas medidas adoptadas para corregir las deficiencias. Asimismo, solicitó el auxilio de esta institución para mediar ante las administraciones competentes por la situación que afrontan los servicios de protección melillenses que atienden a un número de 550 menores, internos en tres centros con una capacidad máxima para 280. Ello, sin tomar en consideración los menores extranjeros no acompañados que pernoctan en la calle intentando abordar un barco para acceder a la península (15012933).

A la vista de lo anterior, se iniciaron actuaciones con la Secretaría General de Inmigración y Emigración, solicitando información sobre la implementación de las previsiones del artículo 35.11 y 12 de la Ley Orgánica 4/2000, que recoge la posibilidad de las comunidades autónomas de establecer convenidos con la Administración General del Estado, con organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades dedicadas a la protección de menores, así como con otras comunidades autónomas, para asumir la tutela y custodia de los menores, a fin de garantizar mejores condiciones de integración.

El citado organismo informó de que las previsiones contenidas en el artículo 35.11 y 12 de la citada ley orgánica, están referidas a medidas relacionadas con la tutela de los menores, por lo que toda actuación sobre esta cuestión debe recibir el impulso de las administraciones competentes, que son las comunidades y ciudades autónomas. Asimismo, manifestaba que la situación geográfica de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla hace que se vean afectadas por una mayor presión migratoria que otros territorios, particularmente de menores no acompañados; por lo que en los últimos años ha realizado múltiples actuaciones dirigidas a apoyar el esfuerzo que realizan dichas ciudades autónomas.

Se señalaba que se han suscrito con ambas ciudades convenios de colaboración anuales para mejorar la atención de los menores extranjeros no acompañados financiación se ha realizado a través de una subvención nominativa dirigida a colaborar

en la atención inmediata y acogida de los menores, en prestar información, orientación y apoyo psicosocial, así como en su escolarización e inserción profesional. En el año 2017 la forma de financiación ha sido la concesión de sendas subvenciones para mejorar la atención prestada en los centros de acogida de menores extranjeros, aprobada por el Real Decreto 654/2017, de 23 de junio. En el caso de Melilla, la cuantía asignada ascendió a más del doble de la concedida en el año 2016.

También en relación con dicho centro continúan abiertas dos actuaciones por alegaciones de malos tratos a menores residentes. En uno de ellos se solicitó información a la Fiscalía General del Estado acerca de las alegaciones de cuatro menores que afirmaban haber sufrido malos tratos por parte de trabajadores del centro. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el curso del procedimiento judicial iniciado por el Juzgado de Instrucción número 2 de Melilla (17002763).

En el segundo de los casos, abierto desde 2015, se investigan también alegaciones de malos tratos de otro menor. La fiscalía ha informado de que se dictó auto de apertura de juicio oral en junio de 2017 y se está a la espera de la emisión de los escritos de defensa para su remisión al juzgado de lo penal (15015383).

Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid

Como se indicó en el informe del pasado año, en noviembre de 2016 se realizó una visita de inspección al citado centro y al parque cercano, en la que se comprobó que un número aproximado de doce menores, que afirmaban estar tutelados o bajo guarda de los servicios de protección, pernoctaban junto con otros jóvenes en el parque en condiciones lamentables de salubridad. A la vista de la situación de riesgo de los menores, así como de las manifestaciones realizadas por estos sobre malos tratos por personal del centro, se iniciaron actuaciones con la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, trasladando dicha cuestión a la Fiscalía General del Estado.

La Consejería de Políticas Sociales y Familia comunicó que dicho parque se ha constituido en punto de encuentro de muchos menores extranjeros no acompañados de origen marroquí internos en centros de Madrid. En el informe emitido se comunicaba que dentro del colectivo que frecuenta el parque existe un grupo, tanto mayores como menores, con un perfil de alta resistencia a la interacción con otros grupos sociales y a la convivencia, a mantener un compromiso con las exigencias que requiere un proyecto vital de formación, de entrenamiento en habilidades o de aprendizaje, encontrando seguridad en una identidad grupal, anclada en posiciones marginales y con valores muy alejados de lo deseable.

Se informó de las reuniones mantenidas por dicho organismo con el Ayuntamiento de Madrid, la Delegación de Gobierno y la Fiscalía de Menores, para determinar actuaciones de intervención conjuntas, dentro de cada ámbito de competencias. Asimismo, se estableció una coordinación en el Centro de Primera Acogida Hortaleza, que deriva los menores que se encuentran fuera del centro con problemas de consumo de sustancias tóxicas a recursos adecuados, trabajando una mediadora de calle del Ayuntamiento de Madrid con los menores para lograr que acepten los tratamientos de deshabituación y el ingreso en el centro. Se asignaron a los menores con problemas de conducta centros ajustados a sus necesidades y los directores y educadores de los centros, en los que los menores tienen plaza asignada, se desplazaban en numerosas ocasiones al parque para lograr una vinculación y que acepten la intervención educativa.

En relación con los malos tratos alegados por los menores, se informó de que los mismos se enzarzaron en una pelea, en la que sufrieron distintas heridas, siendo atendidos en la enfermería del centro. Más tarde, en el comedor continuó la pelea, por lo que se avisó al personal de seguridad para contener la situación. Se informaba de la existencia de un procedimiento judicial en curso por estos hechos. Se está a la espera de recibir información complementaria de la Administración acerca del resultado de las medidas adoptadas para mejorar la situación de estos menores.

De modo similar, la Fiscalía General del Estado dio cuenta de las actuaciones realizadas para el retorno de estos menores a sus centros. Se comunicaba además que ninguno de los menores estaba tutelado por la Comunidad de Madrid, sino bajo guarda de hecho, al no haberse podido adoptar su tutela debido a las continuas fugas. En alguno de los casos ni siquiera pudo determinarse su edad, requisito indispensable para iniciar el proceso, por lo que no se les pudo asignar un recurso apropiado a sus necesidades.

Sobre las barreras burocráticas y la dificultad para acceder a los centros, entre las que destaca el rechazo de la entrada de los menores que regresan tras un período de ausencia voluntaria, si no van acompañados de autoridad policial, dicha cuestión se constató en la visita de inspección realizada por los fiscales de menores, en la que la dirección del centro reconoció que, por aplicación del protocolo marco de los centros de primera acogida de la Comunidad de Madrid, si el menor que regresa figura en el «listado de altas», se le permitía su acceso sin necesidad de acompañamiento policial. Sin embargo, si no figura en dicho listado y se desconoce su identidad o si está fugado de otro recurso de protección, se le informaba de la necesidad de trasladarse a una comisaría y se exigía su ingreso con acompañamiento policial.

La fiscal decana delegada de menores, en la visita de inspección realizada a dicho centro en enero de 2017, puso en conocimiento de las autoridades competentes lo

improcedente de tal actuación, toda vez que en su condición de centro de primera acogida, si alguien se identifica como menor y manifiesta su desamparo, se debe admitir su ingreso, con mayor motivo en caso de que haya estado ingresado con anterioridad.

Respecto de las denuncias por agresiones a menores, se comunicaba la falta de constancia de un número significativo, siendo más numerosas por amenazas y lesiones sufridas por educadores y algunas de vigilantes, ya que al ser frecuentes las peleas entre los menores, así como la falta de respeto y agresiones a educadores, el personal de seguridad debe intervenir, pudiendo resultar lesionado algún menor. Se informó de que en las visitas realizadas por la fiscalía a dicho centro, casi ninguno de los menores solicitaba hablar con los fiscales y cuando lo hacían no se quejaban del trato (16014447, 16014515 y otras).

Sin embargo, se continúan recibiendo quejas por malos tratos a menores residentes en el citado centro de protección. Por ese motivo, en octubre de 2017, se inició una nueva actuación con la Fiscalía General del Estado dando traslado de una queja recibida en la que nueve menores afirmaban haber sido agredidos el 16 de agosto de 2017. Se está a la espera de recibir la información solicitada (17016460).

CENTRO DE INTERNAMIENTO DE EXTRANJEROS (CIE) (4.6)

(...)

Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de CIE

Los días 23 y 24 de noviembre se giró visita a las instalaciones sitas en la localidad de Archidona (Málaga) que en ese momento se utilizaban para el internamiento de un alto número de ciudadanos extranjeros, en su práctica totalidad de nacionalidad argelina, que habían sido interceptados intentando acceder irregularmente a territorio nacional en las costas murcianas. Los días 21 y 22 de diciembre, también sin previo aviso, se efectuó una nueva visita a las citadas instalaciones. Numerosas asociaciones se dirigieron al Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad con la utilización de un centro penitenciario como centro provisional de internamiento. Además, durante los casi dos meses que se mantuvo en funcionamiento, se recibieron quejas constantes de letrados, familiares y asociaciones quejándose de diversos aspectos de su funcionamiento.

Asimismo, el Defensor del Pueblo Andaluz dio traslado a esta institución de las quejas recibidas relacionadas con las alegaciones de minoría de edad de varios de los internos. Las cuestiones referidas a las alegaciones de minoría de edad se han tratado en el apartado correspondiente a menores extranjeros no acompañados y las relacionadas con las solicitudes de protección internacional se referirán en el último apartado de este capítulo.

(...)

EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES (4.7)

La inmediatez con la que se materializan algunas resoluciones de expulsión y devolución de ciudadanos extranjeros motivan constantes intervenciones por parte del Defensor del Pueblo. Se intenta ofrecer una respuesta rápida para evaluar de forma sumaria las circunstancias personales y familiares actuales del interesado, a fin evitar daños de difícil o de imposible reparación. Se ha de dejar constancia en este punto de la agilidad con la que la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras,** a través de su sala de coordinación, responde a las solicitudes de información de esta institución.

Muestra de lo anterior se refleja en la actuación iniciada a petición de una letrada que había tenido conocimiento de que su representada estaba siendo trasladada desde el CIE de Algeciras (Cádiz) al aeropuerto de Madrid, para ser repatriada a la República Dominicana esa misma noche.

Se había solicitado la suspensión de la resolución ante el juzgado de lo contencioso administrativo, que aún no la había resuelto. La interesada tenía arraigo en España, donde residía desde hacía largos años y era madre de un hijo menor de edad, de nacionalidad dominicana y con residencia regular en nuestro país desde su nacimiento. El menor, de 6 años de edad, se encontraba plenamente integrado en la sociedad española y se encuentra escolarizado en un colegio público. Las circunstancias del caso dieron lugar a la paralización de la repatriación de la interesada con el fin de examinar los antecedentes expuestos y estudiar la posibilidad de acordar la suspensión definitiva hasta la resolución judicial (17011258).

En el marco de la asistencia letrada a los extranjeros en los procedimientos de ejecución de una orden de expulsión, una asociación expresó su desacuerdo con el procedimiento seguido por la autoridad de extranjería, que dio lugar a la ejecución de la expulsión de su representado, de nacionalidad colombiana, como consecuencia de una resolución dictada por la Delegación del Gobierno en Madrid.

(...)

VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS (4.8)

(...)

Dificultades para la identificación como víctima de trata de seres humanos (4.8.1)

(...)

En otro caso, que aún continúa en trámite, se detectó durante una visita al CIE de Madrid a una ciudadana nigeriana en la que se apreciaron indicios de trata de seres humanos.

Su estado mental requería su puesta en libertad inmediata y su ingreso en un centro adecuado, petición a la que accedió la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Tras recibir las informaciones solicitadas se pudo verificar que la interesada había llegado a España de manera irregular, a través de la frontera de Melilla hacía siete años. Fue trasladada a la península e ingresada en un centro de acogida en Andalucía con su primer hijo, que le fue retirado por los servicios de protección de menores, al igual que los tres siguientes que nacieron todos en Andalucía, en las distintas localidades en las que fue residiendo durante estos años. Dos de sus hijos han sido ya adoptados y los otros dos se encuentran en situación de guarda, con fines de adopción.

La información recibida por los servicios de protección de menores refleja datos acerca de la vinculación de la madre con redes de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Sin embargo, de los datos facilitados por la policía tan solo se refleja una entrevista realizada en 2013 en la que no se apreciaron indicios de trata. Respecto a su estancia en el CIE se afirma que tan solo se evidenciaron problemas psiquiátricos, pero no indicios de trata. A juicio de esta institución, la descoordinación apreciada entre los servicios sociales comunitarios, los servicios especializados de protección de menores y la Policía Nacional ha dado como resultado una grave situación de desprotección de la interesada, cuyo paradero actual se desconoce y las consecuencias irreparables para sus cuatro hijos. No resulta comprensible que, con un historial de estas características y con múltiples intervenciones de distintas administraciones públicas, fuese ingresada en el CIE de Madrid en el año 2016 y que no existieran datos sobre su vinculación con redes de trata y sus dramáticas circunstancias personales, estando a punto de ser expulsada por mera estancia irregular a su país de origen. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (16014204).

Menores de edad víctimas de la trata de seres humanos (4.8.2)

Un año más se ha de hacer referencia a las deficiencias detectadas para la efectiva identificación y protección de víctimas de trata de menores de edad. Según datos ofrecidos por la Fiscalía General del Estado, correspondientes al año 2016, fueron identificados 28 menores de edad como víctimas de trata con fines de explotación sexual. Se añadía que, en el momento de elaboración de la memoria estaban pendientes de reseñar un número superior de menores, aún indeterminado. Los casos detectados en los últimos años muestran la urgente necesidad de poner en marcha un mecanismo efectivo, así como la insuficiencia de las previsiones existentes en los dos protocolos generales en vigor (menores no acompañados y víctimas de trata).

A finales de octubre de 2017, la Dirección General de Servicios para la Infancia y la Familia del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad remitió copia del borrador de Actuaciones para la Detección y Atención de Víctimas de Trata de Seres Humanos Menores de Edad, elaborado por el grupo de trabajo creado a través del Observatorio de la Infancia. Asimismo, se informó de la presentación para su estudio en el citado grupo de trabajo en la siguiente reunión. Esta institución celebra que finalmente se haya avanzado en este punto y confía en que el citado borrador vea finalmente la luz a lo largo del año 2018 (12027190).

Dicho borrador ha sido informado favorablemente por las fiscalías de Sala de Menores y de Extranjería y, entre otras cuestiones, establece la coordinación entre la policía, las ONG que colaboran en la acogida humanitaria, las entidades públicas de protección de menores y las secciones de menores de las fiscalías provinciales, estableciendo que toda la información disponible sobre la filiación de estos menores y los indicadores de riesgos que se hubieran detectado, tanto por la Policía como por las ONG que colaboran en la acogida humanitaria, deben ser remitidos a las secciones de menores de las fiscalías provinciales y a la entidad pública de protección de menores correspondiente. Para la correcta comunicación de posibles casos de trata en menores de edad y su derivación, se recomienda que las distintas instituciones o entidades designen a una figura o profesional de referencia, de modo que llegado el momento de la notificación de una posible situación de trata, esta se realice de manera coordinada, respondiendo siempre a las mismas pautas de actuación y desde un mismo interlocutor. La labor de dicho profesional consistirá en recibir, analizar y trasladar las sospechas sobre una posible víctima a alguna de las unidades competentes para su identificación, sopesando los riesgos y velando, en la medida de lo posible, por su seguridad. El profesional de referencia asumirá la responsabilidad de mantener la comunicación con el interlocutor social, que a su vez se encuentra coordinado con la entidad pública responsable de la protección del menor, y será la persona destinataria de la información relevante que se pueda remitir en relación con estas situaciones.

Igualmente, este profesional será la persona de referencia para resolver las dudas que puedan surgir en el ámbito de su institución y mantendrá actualizada la información. Asimismo, en estos casos de colaboración con organizaciones y entidades dedicadas a la asistencia a las víctimas de trata, la Instrucción 6/2016, de la Secretaría de Estado de Seguridad, recoge las pautas para una adecuada comunicación y coordinación ante la detección de una posible víctima, que será bidireccional garantizando que, en caso de estar en contacto con una organización especializada, se deberá producir la correspondiente comunicación con las autoridades.

Un ejemplo de la urgente necesidad de que esta nueva forma de actuación entre en vigor lo constituye el caso de una menor nigeriana que puso en conocimiento de esta

institución el Defensor del Pueblo Andaluz. Tras las actuaciones realizadas se comprobó que la menor fue localizada en septiembre de 2015 en las costas de Almería e identificada como menor de edad, posible víctima de trata. La Fiscalía de Menores de Almería dictó decreto que establecía su minoría de edad y fue puesta a disposición de los servicios de protección andaluces. A pesar de lo anterior, el Registro MENA no refleja ninguna de las actuaciones posteriores adoptadas: ni su ingreso en un centro de protección, ni el cese de las medidas de protección acordado en febrero de 2016, al recibir un certificado de nacimiento en el que constaba su mayoría de edad, y su traslado a un centro para jóvenes ex tuteladas en exclusión.

Los servicios de protección de menores andaluces archivaron el procedimiento de desamparo en febrero de 2016, tras recibir una partida de nacimiento de una persona que afirmó ser su padre. A causa de la falta de constancia en el Registro MENA, en mayo de 2016 la joven volvió a ser identificada por la policía en Castellón como menor, siendo de nuevo internada en centros de protección de la Comunitat Valenciana. De igual modo, la Fiscalía de Menores de Castellón dictó decreto estableciendo su minoría de edad, sin conocer el anterior decreto dictado en Almería. La interesada permaneció a disposición de los servicios de protección valencianos hasta diciembre de 2016, fecha en que la Fiscalía de Castellón dictó nuevo decreto estableciendo su mayoría de edad. De lo informado, en el presente caso se acredita la descoordinación entre los servicios de protección y las diferentes unidades policiales en el seguimiento de la menor, pese a estar detectada como posible víctima de trata de seres humanos, lo que abunda en la necesidad de establecer un protocolo de actuación para estos casos, de acuerdo con la recomendación efectuada por esta institución en el año 2012 (16008632).

Se han concluido también las actuaciones iniciadas en 2015 con la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid, en relación con la desaparición de una menor de edad camerunesa, que presentaba indicios de ser víctima de trata. El citado organismo comunicó que en la Comunidad de Madrid, siempre en coordinación con la Fiscalía de Menores y contando con su autorización expresa, cuando se detecta por la policía o en vía judicial un posible caso de trata/explotación sexual que afecta a un menor, se recurre a pisos protegidos de mujeres adultas de entidades que trabajan la explotación sexual y la trata.

En estos pisos protegidos, el menor permanece el tiempo imprescindible para su cuidado y recuperación a nivel no solo físico sino sobre todo psicológico, si bien, en cuanto su situación lo permite, se intenta la normalización de la vida del menor y que se integre en un centro de protección con otros chicos y chicas de su edad, manteniendo el apoyo externo de entidades expertas en la materia, pero sin mantener su situación de víctima al excluirle de los recursos destinados a otros jóvenes.

Precisamente por esa razón, la Administración está especialmente sensibilizada con esta cuestión y está planificada la gestión de un recurso especializado para menores de edad que fueran o hubiesen sido objeto de trata y explotación sexual, que permita permanecer en el mismo con la atención global adecuada y dentro de la Red de Protección de Menores de la Comunidad de Madrid. Se ha publicado la Estrategia Madrileña contra la Trata de Seres Humanos con Fines de Explotación Sexual 2016-2021, cuyo objetivo 3 recoge las medidas dirigidas a la atención de las situaciones de mayor vulnerabilidad (víctimas de trata con fines de explotación menores de edad, mujeres con discapacidad física y/o psíquica, problemas de salud mental, drogodependencia, mujeres con menores a cargo), estableciéndose entre estas medidas la creación de un centro de acogida para la atención a menores víctimas de trata. El Defensor del Pueblo confía en que la apertura de este centro se concrete durante el año 2018 y mejore la identificación y protección de los menores víctimas de trata en esa comunidad autónoma (15018645).

Continúa el seguimiento que se realiza a los menores de edad acompañados de adultos que dicen ser sus progenitores, que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español. La Fiscalía General del Estado, en su informe correspondiente a la gestión realizada durante el año 2016, que publicó en septiembre de 2017, señala que 107 bebés o niños de corta edad (45 niñas y 62 niños) fueron reseñados tras su llegada en pateras, acompañados de adultos. Se alertaba de que esa cifra suponía un repunte del 81,35 % (107), respecto al año 2015. La mayoría de estos menores procedían de Camerún (47), de Costa de Marfil (16) y de Nigeria (10).

En el momento de elaboración del presente informe, los datos correspondientes a 2017 estaban disponibles hasta el mes de septiembre de ese año. Según informó la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, 79 menores de edad, acompañados por quienes decían ser sus progenitores, fueron interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español vía marítima.

Una herramienta fundamental para la efectiva protección de estos menores lo constituye el registro de sus datos a la llegada a la costa española y la posibilidad de que esos datos puedan ser consultados con posterioridad, en caso de desaparición. Por ese motivo, el Defensor del Pueblo inició en el año 2014 una actuación con la Secretaría de Estado de Seguridad para conocer las actuaciones practicadas, dirigidas a que la autoridad policial pueda 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. En julio de 2017, el citado organismo informó de que se encontraba a la espera de que la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, de la Secretaría de Estado de Seguridad, iniciara con la empresa

adjudicataria los trabajos de desarrollo para la incorporación de forma automática, en el futuro ASIS, del Sistema de Información Schengen. La Secretaría de Estado de Seguridad está realizando las gestiones necesarias para que los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado puedan registrar de manera eficaz la desaparición de menores de edad, en situación de riesgo o desamparo, potenciales víctimas de trata. Esta institución confía en que durante 2018 se puedan ver avances en este asunto (14004503).

OFICINAS CONSULARES (4.9)

Medios humanos y materiales de los órganos consulares (4.9.1)

(...)

Se iniciaron actuaciones con las autoridades consulares, que informaron de que existen una serie de direcciones de correo electrónico y de direcciones IP desde las que se llevan a cabo reservas masivas de citas. Se comunicó que se había informado de dicha cuestión a los usuarios en las redes sociales y en la página web del consulado. Asimismo, se estaba modificando el programa informático para identificar las direcciones desde las que se copan las citas y para impedir la cancelación por los usuarios de citas reservadas con datos ficticios y su sustitución por otros. Además, se comunicaba que se ha habilitado en la página web un sistema para atender a familiares de españoles, a fin de que pudiesen obtener visado en régimen comunitario en el plazo de tiempo más corto posible.

Continúan abiertas las actuaciones y se ha solicitado que se concreten los resultados de las actuaciones realizadas por el Consulado General de España en La Habana para garantizar la disponibilidad de citas para solicitar visados, así como las alternativas para presentar solicitudes ofrecidas a familiares de ciudadanos de la Unión, a menores de edad y en otros casos urgentes debidamente acreditados, en caso de imposibilidad de conseguir cita (17002902 y relacionadas).

Visados en régimen comunitario (4.9.2)

Se recibió la queja de un ciudadano español por las dificultades encontradas en la sección consular de la **Embajada de España en Islamabad (Pakistán)** para la obtención de un visado en régimen comunitario para su hijo recién nacido, tras la concesión de visado a su esposa. La interesada dio a luz durante la tramitación del expediente, por lo que solicitó un visado, pasaporte o título de viaje para que su hijo pudiese acompañarla. Se informó de que para la concesión visado y pasaporte español

era requisito indispensable la inscripción del recién nacido en el Registro Civil Central y que dicho trámite podría demorarse más de un año.

Se iniciaron actuaciones ante la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios,** solicitando la expedición al menor de un visado para desplazarse al territorio nacional en compañía de su madre. Asimismo, se solicitó la agilización de los trámites necesarios, habida cuenta de la corta edad del solicitante y su interés superior, así como el ajustado plazo de tiempo con el que contaba la madre para viajar al territorio nacional tras obtener visado. Pocos días después se recibió respuesta indicando que ya se había concluido el procedimiento de inscripción de nacimiento del menor en el Registro Civil consular, tras lo que se documentó con un salvoconducto para que pudiese viajar a España en compañía de su madre. Se concluyeron las actuaciones dejando constancia aquí de la agilidad de la Administración para la resolución de este caso (17003516).

Se siguen recibiendo quejas por la denegación en el **Consulado General de España en Santo Domingo** de visados solicitados por familiares de ciudadanos de la Unión Europea, en la mayor parte de los casos por no considerar acreditada la dependencia económica de los solicitantes de sus familiares comunitarios (17001275, 17003690, 17007854, entre otras).

En una de las actuaciones iniciadas, se formuló una sugerencia para la concesión de los visados en régimen comunitarios solicitados por dos hijos de un matrimonio español, ya que en el expediente se acreditó el envío de remesas, que los solicitantes no contaban con ingresos propios, así como la condición de estudiante de uno de ellos. El órgano consular no accedió a la sugerencia efectuada, por lo que se concluyó la actuación con diferencia de criterio (16012783).

En otro caso, el citado consulado denegó el visado en régimen comunitario solicitado por la madre de una ciudadana española, al no considerar que viviese a su cargo. La ciudadana española sufría una discapacidad y contaba con dos hijos menores de edad a su cargo, circunstancia que se acreditó en el expediente de visado. Se inició actuación con la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares y Migratorios, solicitando la revisión del expediente de visado en régimen comunitario, evaluando las circunstancias humanitarias concurrentes así como el interés superior de los menores concernidos. Se concluyó la actuación, tras la concesión por el Consulado General de España en Santo Domingo del visado solicitado (16016957).

Se dirigió a esta institución un ciudadano español dando traslado de la imposibilidad de sus hijos de presentar solicitudes de visado ante la sección consular de la **Embajada de España en Bamako (Mali),** al considerar que suponían una reiteración de las solicitudes presentadas en el año 2015, que fueron denegadas. Las autoridades

consulares informaron de que los visados solicitados, como hijos de ciudadano español, iban a ser nuevamente denegados, al no variar las circunstancias de la anterior resolución adoptada. De la información remitida, se desprendía que no se admitieron a trámite las solicitudes de visado, sin dictar una resolución expresa. Se concluyó la actuación recordando el deber legal que incumbe a los órganos consulares de dictar resolución expresa, en el plazo establecido legalmente, de cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos (17010293).

Visados de reagrupación familiar (4.9.4)

(...)

Se solicitó información sobre la denegación de un visado de reagrupación familiar solicitado por la cónyuge de un residente legal ante la sección consular de la Embajada de España en Guinea Conakry. El citado órgano consular sí había estimado el visado solicitado para la hija del matrimonio, tras la realización de pruebas de ADN. En la contestación recibida, se comunicaba la denegación del visado, al no acreditar el cumplimiento de los requisitos previstos para su obtención y por presentar documentos falsos y alegaciones inexactas.

Se ampliaron las actuaciones, haciendo constar que en el escrito recibido no se informaba de los requisitos que no acreditó la interesada para obtener el visado, toda vez que en la documentación que obra en poder de esta institución constaba su matrimonio con el reagrupante y la existencia de una hija en común. Tampoco se detallaban los documentos falsos presentados ni las alegaciones inexactas efectuadas, que motivaron la denegación del visado. Asimismo, se reiteró que la solicitante contaba con autorización de residencia por reagrupación familiar, que constaba su matrimonio y la existencia de una hija en común, así como la separación de su hija, que había viajado a España a residir con su padre, y el interés superior de la menor. Se está a la espera de recibir la información solicitada (17012328).

PROCEDIMIENTO DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS (4.10)

Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares (4.10.1)

(...)

Se inició una actuación con la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas por la denegación de la renovación de la autorización de residencia solicitada por una menor de edad que, tras ser reagrupada por su madre, había quedado huérfana pasando a depender de su abuela, ciudadana española. Intentó solicitar Tarjeta de residencia de familiar de ciudadano de la Unión, si bien la Oficina de Extranjería no admitió la

presentación, indicando que debía solicitar una autorización de residencia temporal no lucrativa, que se denegó al no acreditar los requisitos exigidos.

Se formuló una Sugerencia solicitando la concesión de residencia a la menor, que ha sido estimada, tras la consulta elevada a la Secretaría General de Inmigración y Emigración. Este organismo consideró que el parentesco de la ciudadana española con la menor y su condición de representante legal atribuida por el Gobierno de Canarias, le permitían solicitar y obtener una tarjeta de familiar de ciudadano de la Unión, como familia extensa, a través del nuevo artículo 2.bis) del 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, todo ello tomando en consideración las razones humanitarias presentes en el caso y el interés superior de la menor solicitante (16012625).

En relación con la extinción de las tarjetas de residencia de familiar de ciudadano de la Unión a hijos de cónyuges de ciudadanos españoles, al constar el divorcio de los padres, se solicitó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración información sobre la posibilidad de que estos menores mantuviesen las tarjetas de familiar de ciudadano de la Unión en estos supuestos. Dicho organismo informó de que el artículo 9.4 del Real Decreto 240/2007, relativo al mantenimiento en ciertos supuestos del derecho de residencia de los familiares del ciudadano de la Unión, dispone que se conservará el derecho de residencia cuando se constate el transcurso de al menos tres años del matrimonio o situación de pareja registrada hasta el inicio del procedimiento judicial de nulidad del matrimonio o divorcio, y al menos uno de los años haya residido en España.

(...)

Régimen general de extranjería (4.10.2)

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se han recibido nuevas quejas de progenitores extranjeros de menores españoles por las dificultades encontradas para la obtención de una nueva autorización de residencia por circunstancias excepcionales de arraigo familiar, una vez caducada la autorización con la que contaban. Se formuló una **Recomendación** a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** solicitando la concesión de autorizaciones de residencia por arraigo familiar a las personas que, a la caducidad de las tarjetas obtenidas por esa vía, no reuniesen los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo, señalando que debía primar el interés superior del menor español. Dicho organismo aceptó la recomendación y anunció en enero de 2015 la elaboración de una

instrucción. Posteriormente comunicó que la demora en su elaboración se debía a la complejidad del asunto y a la existencia de otros departamentos ministeriales competentes en la materia. Asimismo, se comunicaba que la alternativa para que dichos ciudadanos accedan a una nueva autorización es la valoración del esfuerzo de integración, acreditado mediante un informe positivo de la comunidad autónoma.

No obstante, se ha comprobado que se continúan denegando o inadmitiendo estas solicitudes, incluso en caso de aportar dicho informe, por lo que se solicitó a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la emisión con carácter de urgencia de la citada instrucción con el fin de aclarar los criterios para obtener autorización de residencia por arraigo familiar. Sin embargo, dicho organismo no comparte la necesidad de la elaboración de dicha instrucción, ya que son contadas las ocasiones en las que las unidades gestoras han consultado la posibilidad de prorrogar las autorizaciones de residencia temporal por circunstancias excepcionales por razones de arraigo familiar. En estas ocasiones, se informa a las oficinas de extranjería de la opción de ponderar al efecto el informe de integración de la comunidad autónoma, como elemento determinante para la renovación de la autorización, adoptando una interpretación flexible de la normativa y valorando las circunstancias de cada caso para evitar, en la medida de lo posible, que progenitores de menores españoles caigan en situación administrativa irregular.

Se ha concluido la actuación, manifestando la disconformidad de esta institución con la información remitida y haciendo constar que la alternativa de ponderar el esfuerzo de integración ya se barajó con anterioridad. Las quejas recibidas muestran que las solicitudes se deniegan, o se inadmiten a trámite por considerar que reiteran una petición anterior. Asimismo, se ha reiterado a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la necesidad de dictar una instrucción, evitando la irregularidad sobrevenida de los progenitores de menores españoles (12276555 y relacionadas).

Sobre este mismo asunto, se han iniciado distintas actuaciones con la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas que continúan en trámite a la fecha de elaboración del presente informe (16013975, 17015714 y 17017020).

Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar

Un año más, se ha vuelto a solicitar a la Subdelegación del Gobierno en Las Palmas la revisión de expedientes por los que se deniega la autorización de residencia por reagrupación familiar para menores de edad. Las resoluciones dictadas motivan la denegación en la no acreditación de la disposición de medios económicos suficientes para atender las necesidades de la familia, sin contemplar la minoración de las cuantías necesarias para la concesión de la residencia, en consideración a las circunstancias

concurrentes en el caso y al interés superior de los menores afectados. Se está a la espera de recibir la oportuna contestación (16012021).

También en relación con la minoración de los requisitos económicos exigidos en la reagrupación familiar de menores de edad, se han iniciado otras actuaciones con la Delegación del Gobierno en el Principado de Asturias y con la Subdelegación del Gobierno en Alicante (16013393, 17016822 y otras).

ASILO (4.11)

Durante el año 2017 se han recibido numerosas quejas por deficiencias en el acceso al procedimiento de asilo, en la gestión y tramitación de las solicitudes, así como en el sistema de acogida a solicitantes de asilo y refugiados.

Se han reiterado varias recomendaciones vinculadas al estudio monográfico *El asilo en España. La protección internacional y los recursos del sistema de acogida,* elaborado por esta institución y presentado en el año 2016. A continuación se reflejan algunas de las actuaciones seguidas respecto de dichas recomendaciones.

La propuesta formulada de constitución de una comisión mixta para la modificación de la normativa en materia de asilo ha sido aceptada por el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación y rechazada por el Ministerio del Interior. Dicha propuesta se había realizado porque ambos departamentos no compartían el mismo criterio respecto a cuál de ellos era competente para dar cumplimiento a las recomendaciones que previamente había formulado esta institución. Una de dichas recomendaciones tenía como finalidad que los potenciales solicitantes de asilo pudieran presentar sus demandas en nuestras representaciones en el exterior o, alternativamente, que se les emitiera un visado humanitario. La otra buscaba la agilización de la extensión familiar del asilo cuando los familiares del refugiado se encuentran en situaciones de riesgo.

Estas recomendaciones se formularon al constatar que la gestión de la extensión familiar padece largas demoras, en parte debido a que los expedientes de extensión familiar se tratan en la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio (CIAR) que se reúne una sola vez al mes. Por ello, esta institución solicitó información sobre si se había evaluado la posibilidad de convocar reuniones de la CIAR de manera extraordinaria para agilizar las solicitudes de extensión y reagrupación familiar, especialmente en aquellos casos en los que concurran situaciones de riesgo para las familias. La Administración ha comunicado que se siguen manteniendo reuniones mensuales, aun cuando el notable incremento de solicitudes de protección internacional motivó que los expedientes analizados por la CIAR en cada una de dichas reuniones fuera más alto cada año.

Según los últimos datos ofrecidos, en noviembre de 2017 se elevaron a la reunión de este organismo 1.589 expedientes.

El asunto que dio lugar a plantear esta cuestión fue la queja de dos menores de edad de nacionalidad siria que se vieron obligadas a cruzar el mar en una frágil embarcación para llegar a Europa, ante el riesgo que suponía continuar en su domicilio a la espera de que se resolviera la solicitud de extensión familiar. Por lo expuesto, a juicio de esta institución, la solución ofrecida por la Administración de tramitar más expedientes en las reuniones mensuales de la CIAR no resuelve problemas que exigen una tramitación urgente.

Se ha recomendado que se convoque a la CIAR de manera urgente y extraordinaria siempre que se detecten situaciones de alto riesgo o peligro para las vidas de familiares de refugiados, remitiendo, en su caso, la documentación vía telemática entre los miembros de la comisión. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha manifestado que se estaba evaluando la posibilidad de modificar el funcionamiento de la CIAR dado el alto número de expedientes que trata en cada reunión. Esta institución ha reiterado el contenido de la recomendación y ha aclarado que la misma no se refería tanto al número de veces que se reúne la comisión sino a la posibilidad de convocar reuniones extraordinarias en los casos expuestos (15013645).

(...)

Acceso al procedimiento (4.11.1)

(...)

El acceso al procedimiento de personas que dicen ser menores de edad ha motivado numerosas intervenciones de esta institución. En la mayoría de los casos se les facilita el acceso al procedimiento como adultos. En muchos casos explican que entregaron sus fotografías a alguien para la expedición de un documento de viaje como mayores de edad y pagaron por ello. La actuación habitual de los agentes del control de fronteras es dar traslado a la fiscalía cuando algún viajero afirma que es menor de edad y, ante el silencio de dicho órgano, la policía adopta la decisión de iniciar el protocolo de actuación previsto para los solicitantes adultos.

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha manifestado que, en estos casos y hasta que se demuestre por medios fehacientes lo contrario, el solicitante debe ser tratado como menor de edad, y su solicitud valorada con las cautelas recogidas en el artículo 47 de la Ley 12/2009 y el artículo 7 de la Directiva 2013/32/UE.

El enfoque a aplicar en las solicitudes de protección internacional presentadas por los menores es absolutamente distinto al de los adultos y para determinar la situación del menor es necesario escucharle utilizando la metodología adecuada para ello. La valoración deberá tener en cuenta no solo sus manifestaciones, sino también sus expresiones no verbales y su madurez. Además, la experiencia permite afirmar que para poder acceder a territorio nacional vía aérea, los menores extranjeros no acompañados utilizan pasaportes de personas adultas o hacen desaparecer sus documentos a la llegada para evitar la denegación de entrada.

Las anteriores cuestiones y algunas otras fueron trasladadas a la fiscalía y se recomendó que se impartieran instrucciones para aplicar la presunción de minoría de edad en las solicitudes de protección internacional en aeropuertos, cuando su edad fuese dudosa y que dicha presunción se tuviera en cuenta en las entrevistas de asilo que se realicen en el aeropuerto, conforme a lo previsto en el artículo 25 de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013 (17008492 y 17013450).

El Defensor del Pueblo también intervino para que se le diera acceso al procedimiento a un menor de edad de nacionalidad siria, que estaba con una familia española amiga de sus padres cuando solicitó protección internacional. Intentó presentar su solicitud en enero de 2016, pero no pudo hacerlo hasta junio del mismo año y el estatuto de protección subsidiaria no se le concedió hasta diciembre de 2016. El problema que se planteaba era que siendo menor no tenía representante legal, por lo que no se le permitía formalizar la solicitud. La entidad de protección de menores consideraba que era un menor acompañado por lo que no cabía asumir su representación legal. Aunque el asunto particular se resolvió, se recomendó a la Dirección General de Política Interior que se garantizara que los menores solos puedan formalizar sus solicitudes aunque no tengan representante legal, en aplicación del artículo 7 de la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, y del artículo 3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. En el momento de cierre del presente informe, la recomendación está pendiente de respuesta (16006334).

Garantías en el procedimiento (4.11.2)

El aumento del número de solicitudes en frontera durante el año 2017, fundamentalmente en el puesto fronterizo de Madrid-Barajas, no ha ido acompañado, como se ha indicado en apartados anteriores, de un aumento de personal en la OAR. Esta carencia perjudica notablemente las condiciones de vida de las personas que solicitan protección internacional en la frontera y desborda la capacidad de la Policía Nacional, que se ve obligada a custodiar a estas personas por más tiempo del

imprescindible, en instalaciones que carecen de la infraestructura necesaria. Las limitaciones de la OAR para dar cumplimiento a los plazos previstos en el artículo 21.2 de la Ley de Asilo, que es el aplicable a las solicitudes en frontera, provoca que se estén admitiendo a trámite por silencio positivo un número significativo de solicitudes, sin tomar en consideración las alegaciones de cada caso. Esta cuestión, además de incidir de manera evidente en la calidad del sistema español de asilo, provoca que no se detecten situaciones de especial vulnerabilidad que necesitarían de una atención más específica, como por ejemplo menores no acompañados o víctimas de trata.

(...)

Las garantías del procedimiento por lo que se refiere a la resolución rápida de solicitudes que afectan a personas en situación de vulnerabilidad no siempre es tomado en consideración. Una ciudadana iraquí acudió a esta institución para comunicar que no se estaba tramitando su petición de asilo y la de sus hijos por la vía de urgencia que establece el artículo 25 de la Ley de Asilo, a pesar de sus circunstancias personales. Se formuló una sugerencia en el mes de marzo de 2017 que no se resolvió de manera inmediata y el expediente de la interesada fue tratado por la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio de septiembre. En definitiva, la resolución del expediente se produjo más de dos años después de la presentación. Similar demora se produjo en el caso de dos menores no acompañados de Mali, pese a que el artículo 25 menciona expresamente a los menores entre los casos que deben resolverse con urgencia y en la mitad del plazo general de resolución. La Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior ha comunicado que la OAR tramita las solicitudes de acuerdo a las posibilidades que le permite su carga de trabajo, sin que se anuncie ninguna medida para evitar la vulneración de la normativa (14019157, 14019159 o 15009185).

(...)

La acogida y otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo (4.11.3)

(...)

En 2017 se han recibido numerosas quejas en las que los solicitantes de asilo o sus representaciones letradas manifestaban su disconformidad con la decisión de la Administración de darles de baja en el sistema de acogida. En todos los casos, la causa de la pérdida de la condición de beneficiario era el abandono del recurso en el que residían sin autorización administrativa.

(...)

Una solicitante de protección internacional, que había estado acogida en un centro para refugiados en Barcelona durante un período de seis meses, se vio obligada a

abandonar el mismo junto a su hija debido a que se le había denegado la prórroga de estancia, pese a que pertenece a un grupo vulnerable. Su solicitud de protección no había sido resuelta y en su búsqueda de alojamiento no se le proporcionó ayuda ni pudo contar con un intérprete.

La Administración le comunicó que finalmente se había prorrogado su estancia en el centro dado que tenía dificultades para conseguir un piso o habitación en alquiler. De la respuesta recibida se desprende que no se apreciaron indicadores de especial vulnerabilidad que justificaran la prórroga de la permanencia de la interesada en el recurso de acogida y se consideró que la familia contaba con la autonomía suficiente para el paso a la segunda fase del programa (16002309, 16010461, 17001286 y otras).

(...)

IGUALDAD DE TRATO (parte II, capítulo 5 del informe anual)

(...)

DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL (5.1)

Comunidad gitana (5.1.1)

Han continuado abiertas las actuaciones para conocer las medidas adoptadas para la supervisión de las actuaciones adoptadas por las distintas administraciones a fin de evitar la agrupación del alumnado gitano en centros educativos concretos. A principios del año 2017, la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha informado sobre las medidas adoptadas para la superación de la segregación y el absentismo escolar del alumnado gitano. Se comunica que se están realizando actuaciones para mejorar la presencia de la cultura del pueblo gitano en el currículo de la educación obligatoria, a través de su presencia en los libros de texto. Se está impulsando también la participación de las comunidades autónomas para conocer el estado en cada una de ellas de los objetivos planteados en la *Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020).* Continúan abiertas las actuaciones para conocer los avances logrados (12012809).

Igualmente, continúan abiertas las actuaciones acerca de las conclusiones del estudio *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana*. Se recibió de la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades la información recabada de las comunidades autónomas que tuvieren como objeto la disminución del absentismo y abandono escolar, así como información sobre las buenas prácticas y experiencias de éxito detectadas en los programas desarrollados para la orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado y a sus familias en la población gitana. Como buenas prácticas destacan actuaciones tales como la participación en el grupo de trabajo de educación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano; la promoción y fomento de la participación de la comunidad educativa más en contacto con la comunidad gitana en iniciativas formativas o el Proyecto europeo de formación para la prevención y detección del racismo, la xenofobia y formas conexas de intolerancia en las aulas (FRIDA) o la participación de entidades gitanas en el programa Erasmus+.

También se ha informado de las actuaciones de la citada secretaría dirigidas a la compensación de desigualdades como los proyectos «Aulas Promociona», «Proyecto Diver Ron» y el «Programa de intervención global para la participación gitana en centros escolares», así como del Plan estratégico de convivencia escolar como el marco idóneo para potenciar el éxito escolar del alumnado (15017727 y 15017728).

(...)

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL (5.3)

Como ya se destacó en informes anteriores, la discriminación y las agresiones físicas contra lesbianas, gays, bisexuales, personas transgénero e intersexuales (LGBTI) continúan siendo objeto de quejas individuales y colectivas y actuaciones de oficio por parte del Defensor del Pueblo.

Han finalizado 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 titulado *Abrazar la diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*. Ya se dio cuenta en el pasado informe anual del contenido de este estudio y de las numerosas recomendaciones formuladas, 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. La *Guía para la comunidad educativa de prevención y apoyo a las víctimas de violencia escolar y la Guía para la comunidad educativa de prevención y apoyo a las víctimas de ciberacoso en el contexto escolar* ya están publicadas y disponibles en la página web de publicaciones del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (13021231).

Se ha dirigido de nuevo a esta institución la asociación que formuló queja por las actuaciones iniciadas en su día acerca de la disparidad de criterios de los encargados de los registros civiles, en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales.

La **Secretaría de Estado de Justicia** considera que el posible cambio de nombre está vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la solicitud de un nombre neutro no induzca a error en el sexo, que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual esté basado en un número mínimo de tres informes médicos, en la edad del interesado igual o superior a catorce años y en la existencia al menos de un informe favorable del ministerio fiscal o del juez encargado del Registro Civil.

Esta institución consideró que debía suspender sus actuaciones, ya que existe una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala Primera del Tribunal Supremo sobre la limitación de la legitimación para solicitar el cambio en la mención registral del sexo y del nombre a las personas transexuales mayores de edad (artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas). Se está a la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie al objeto de estudiar la reapertura de las actuaciones iniciadas en su día con la Secretaría de Estado de Justicia (14023317).

(...)

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL (5.6)

Se ha reiterado la **Recomendación** y se ha formulado una **Sugerencia** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** con motivo de una queja por la denegación de una beca a una beneficiaria de protección internacional, solicitante de asilo. En el caso planteado no se admitió la sugerencia, dado que se concedió la protección internacional en agosto de 2016, por lo que no tenía permiso de residencia a fecha 31 de diciembre de 2015, según lo establecido en la convocatoria de becas.

No obstante, sí se admitió por la Administración la recomendación y se indicó que se va a estudiar la posibilidad de modificar en la próxima convocatoria de becas y ayudas al estudio de carácter general, la fecha en la que las personas solicitantes de protección internacional deben acreditar su condición de residentes en España, para que esta coincida con la fecha de finalización del plazo para la presentación de solicitudes, dadas las especiales características de este colectivo (17004352).

VIOLENCIA DE GÉNERO (parte II, capítulo 6 del informe anual)

Consideraciones generales

El número de víctimas mortales de violencia de género en 2017, según los datos provisionales de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, ha aumentado con respecto al año anterior. Han sido 49 las víctimas mayores de edad y 24 los menores huérfanos por violencia de género. Es tristemente destacable que 8 menores de edad han muerto víctimas de sus padres o de las parejas de sus madres, siendo esta la cifra más alta desde que se computa. Esta situación es objeto de especial preocupación para el Defensor del Pueblo. Para ayudar a su visibilización, con motivo del día de la infancia, se celebró una jornada con el título «Avanzando hacia la protección efectiva de los hijos de las mujeres víctimas de violencia de género», el 20 de noviembre de 2017. En el momento de cierre de este informe se están estudiando las propuestas realizadas. El enlace con su contenido completo está disponible en:

https://www.defensordelpueblo.es/cursos-y-jornadas/jornada-hijos-victimas-violencia-genero/

Se ha continuado la investigación iniciada con la Dirección General de la Policía para conocer el estado de la actualización de la segunda versión del *Manual de procedimiento de las unidades de familia y mujer*, así como de los avances en la coordinación con las distintas policías locales al amparo de los convenios marco suscritos por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias. Igualmente se ha recabado información de la Secretaría de Estado de Justicia sobre el nuevo Protocolo médico-forense de valoración urgente del riesgo de violencia de género y de la regulación de las unidades de valoración forense integral (UVFI), que en el momento de cierre de este informe están en elaboración (13033522).

Se iniciaron actuaciones, tras recibir una comunicación del Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana, ante las dificultades detectadas para garantizar de manera real y efectiva los derechos económicos que asisten a las víctimas de violencia de género. Se solicitó a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género la valoración de la conveniencia para la modificación del artículo 27 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género. Asimismo, se consideró que era necesaria la modificación del Real Decreto 1452/2005, de 2 de diciembre, por el que se regula la ayuda económica a fin de mejorar la coordinación entre las distintas administraciones implicadas. La Delegación del Gobierno para la Violencia de Género dio cuenta de la aprobación de un procedimiento para el reembolso a las comunidades autónomas del pago de las ayudas concedidas, en virtud del artículo 27

mencionado. Continúan abiertas las actuaciones, en el momento de cierre de este informe (16017691).

Actuaciones de oficio por fallecimiento

Como ya se ha indicado anteriormente, desgraciadamente las víctimas de violencia de género aumentaron el año pasado. Al objeto de conocer posibles fallos en casos concretos que acabaron con el fallecimiento de las víctimas, se han continuado las actuaciones de oficio, iniciadas en 2015, en el caso del fallecimiento de dos menores y la madre de ellos en el domicilio conyugal, asesinados presuntamente por el padre. Se han detectado deficiencias de coordinación entre los Mossos d´Esquadra y las policías locales, en especial en los casos en que no existe denuncia y la víctima o sus hijos se encuentran en situación de riesgo. Al momento de redactar este informe se está a la espera de la remisión por la Consejería de Interior de la Comunidad Autónoma de Cataluña de información relativa a la adopción de un protocolo marco de actuación que coordine los Mossos d´Esquadra con las diversas policías locales. De la misma forma, no se ha recibido la información requerida de la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la citada comunidad autónoma, sobre las medidas que se tiene pensado tomar para mejorar la comunicación con los servicios sociales comunitarios en casos como el que motivó la actuación de oficio del Defensor del Pueblo (15011139).

También se inició de oficio una investigación al tener conocimiento del fallecimiento de un menor en Galicia a manos de su progenitor que, al parecer, contaba con antecedentes psiquiátricos. De la información obtenida de la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, se desprende que existía una orden de alejamiento dictada en el año 2008, a fin de proteger a la madre del menor que estuvo en vigor hasta el año 2013. Al parecer, la madre del menor volvió a presentar otra denuncia en el 2013 por amenazas recibidas a través de las redes sociales. Se ha informado igualmente que la unidad contra la violencia sobre la mujer de la provincia de residencia del menor cumplimentó la ficha correspondiente al menor sin que se apreciara la existencia de algún tipo de riesgo para el menor de edad que finalmente fue asesinado. A juicio de esta institución, estas situaciones se podrían evitar fortaleciendo la comunicación entre los distintos organismos con competencias en el caso concreto. Se ha solicitado a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género que amplíe la información remitida, en concreto, sobre la posibilidad de impartir las instrucciones correspondientes para que los puntos de encuentro familiar comuniquen cualquier riesgo tanto a las unidades contra la violencia sobre la mujer como a los juzgados y a la fiscalía (17009053).

Valoración del riesgo policial

Se han continuado las actuaciones que se iniciaron en 2015 ante la Secretaría de Estado de Seguridad para la implantación del nuevo protocolo para la valoración policial del riesgo (VPR) y la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER). Asimismo, siguen abiertas las actuaciones respecto a la implantación de las previsiones de la Instrucción 7/2016, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 8 de julio de 2016. Del análisis del protocolo citado se desprende que el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén) incorporará nuevos formularios que permitirán enfrentarse a la violencia de género desde un enfoque preventivo y anticipativo.

Este enfoque incluye un estudio pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas y las circunstancias concretas de cada caso individual. El protocolo añade, además, algunas novedades destacables, como la intensificación de la vigilancia policial en casos de violencia de género detectadas entre adolescentes; una adaptación de la valoración del riesgo y procedimientos dirigidos a las mujeres con discapacidad maltratadas, así como una atención especial a la seguridad de menores de edad a cargo de las víctimas de violencia de género.

(...)

VÍCTIMAS MENORES DE EDAD (6.1)

Con el objeto de conocer el impacto de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en relación con los menores que se encuentran en un entorno de violencia de género o violencia doméstica, se iniciaron actuaciones ante la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. En la información recibida se indica que las unidades de coordinación y de violencia sobre la mujer remiten informes periódicos a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el contenido de estos informes y la valoración que se realiza de estos, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual.

Por su parte, la Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia, informó de la existencia de un Protocolo básico de intervención contra el maltrato infantil en el ámbito familiar. El citado protocolo incluye aspectos relativos a supuestos de

menores de edad víctimas de violencia de género. Este documento tiene funciones de protocolo marco ya que debe ser desarrollado por cada comunidad autónoma. De la misma manera, se ha informado de que se habían iniciado los trabajos de evaluación final del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia, cuyos resultados se tendrán en cuenta para el diseño del III Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia. La Dirección General de Salud Pública, Calidad e Innovación informó de las actuaciones de la Comisión Contra la Violencia de Género. Entre estas destacan la recogida de datos de hijos e hijas a cargo de víctimas de violencia de género, en casos detectados en los servicios sanitarios del Sistema Nacional de Salud, la edición en 2015 del Protocolo común de actuación sanitaria ante la mutilación genital femenina, así como las acciones desarrolladas por las comunidades autónomas en esta materia (14022289).

Según los últimos datos publicados por el Consejo General del Poder Judicial, ofrecidos por el Observatorio contra la Violencia Doméstica y de Género, el quebrantamiento de medidas de alejamiento se ha triplicado. De la misma forma, se observa la necesidad de otorgar protección de manera rápida y eficaz a los hijos e hijas de las víctimas de violencia de género. En virtud de estos datos, el Defensor del Pueblo ha solicitado información a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género, con el objeto de conocer el impacto de la Instrucción 7/2016 de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se establece un nuevo protocolo para la valoración policial del nivel de riesgo de violencia de género y de gestión de la seguridad de las víctimas, así como de la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en todo lo concerniente a los menores hijos e hijas de víctimas de violencia de género. A la fecha de redacción de este informe no se había recibido la información, solicitada en julio de 2017 (17013249).

RECURSOS DE ACOGIDA (6.2)

Entre otros objetivos del Protocolo de derivación entre centros de acogida para las mujeres víctimas de violencia de género y sus hijos e hijas aprobado en 2015, están la coordinación de las redes de los recursos de acogida para las mujeres víctimas de la violencia de género y el establecimiento de un listado común de la documentación exigible para tramitar el ingreso en estos recursos. En el año 2016 se solicitó información a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad para conocer el impacto que estaba teniendo el protocolo y la implantación del mismo, firmado entre todas las comunidades autónomas (excepto Cataluña, País Vasco y Melilla) y el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.

Por ese organismo se informó de que no se había comunicado ninguna incidencia en su aplicación y que se continuaba con la labor de recogida de sugerencias y propuestas de mejora que realizan las comunidades autónomas para el seguimiento y ejecución del protocolo de derivación. No obstante, se ha informado de que hasta la fecha no se ha celebrado ninguna reunión presencial de la comisión, ni se le han encomendado acciones concretas.

El Defensor del Pueblo ha solicitado que se amplíe la información remitida y se especifique la valoración de todas las sugerencias emitidas por las comunidades autónomas que puedan ser procedentes para dar una respuesta adecuada a los menores a cargo de víctimas de violencia de género, usuarias de redes autonómicas de asistencia integral. En el momento de redactar este informe se está a la espera de recibir la información solicitada (16007613).

(...)

EDUCACIÓN, CULTURA Y DEPORTE (parte II, capítulo 7 del informe anual)

Consideraciones generales

Un año más, el Defensor del Pueblo sigue a la espera de que se alcance un acuerdo que permita dotar al sistema educativo de la imprescindible estabilidad. El Pacto de Estado Social y Político por la Educación, que se está negociando las Cortes, tiene ese objetivo y cabe esperar que con él se alcancen acuerdos sobre los elementos estructurales de ese sistema, sobre su financiación, sobre la formación del profesorado, entre otras cuestiones centrales, y que ello permita alumbrar un modelo eficiente y estable que responda a las exigencias educativas actuales y pueda adaptarse sin sobresaltos a las que surjan en el futuro. Es necesario para ello que el acuerdo se alcance y que disponga del más amplio consenso posible, alejando del horizonte futuro la experiencia anterior de reformas frecuentes y de pervivencia incierta.

Entretanto, en este informe, además de otras cuestiones habituales en informes anteriores, se abordan algunos asuntos relacionados con la inclusividad del sistema educativo y con el acceso en niveles universitarios y anteriores a la universidad de alumnos con necesidades educativas especiales o con dificultades específicas de aprendizaje.

Así, por ejemplo, se aborda el tema de las ayudas a alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH), el del acceso a la universidad a través del cupo de reserva para personas con dificultades asociadas a discapacidad y de su forma de acreditación y, también, el de la aplicación del cupo de reserva no solo en el acceso a los estudios de grado, sino también en los de máster y doctorado.

También se tratan los problemas derivados de la normativa transitoria de aplicación a los procedimientos de acceso a la universidad en el curso académico 2016-2017, que ha generado un volumen considerable de quejas y que pueden repetirse en el futuro, hasta que nuestro sistema educativo no disponga de la estabilidad que se busca con el mencionado Pacto de Estado Social y Político por la Educación.

EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA (7.1)

Instalaciones escolares (7.1.1)

La normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes contempla, entre otros, los relativos a las instalaciones educativas, que se configuran de manera que en cada caso reúnan las condiciones necesarias para garantizar la impartición de las enseñanzas que tengan implantadas con la necesaria calidad.

Como en todos los ejercicios anteriores, a lo largo de este año se han realizado quejas en las que se plantean cuestiones relacionadas con las instalaciones de los centros docentes, de entre las que se considera oportuno hacer mención a algunas, referidas a la Comunidad de Madrid, cuyos promoventes cuestionaban la realización escalonada o por fases de obras dirigidas a completar las instalaciones de determinado colegio público de Getafe, al desarrollarse en período lectivo y no haberse abordado la construcción de espacios preceptivos a lo largo de los cuatro años en los que se habían ido ejecutando las mismas.

Manifestaban que, desde el año 2013, las actividades escolares convivían en el citado colegio público con el desarrollo de obras que generan numerosas incomodidades a alumnos y profesores y alteran el funcionamiento del centro, al tiempo que el modo de ejecución por fases de las obras, aplicado por la Administración educativa madrileña, además de dar lugar a las dificultades mencionadas, estaba prolongando la situación de carencia de determinadas instalaciones de las que preceptivamente deben disponer los colegios, lo que afectaba de forma negativa a la calidad de la educación que recibe el alumnado del citado centro, por lo que solicitaban que el Defensor del Pueblo requiriese a la Administración la más rápida conclusión de las obras programadas.

En relación con el planteamiento expuesto, la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** ha manifestado que la planificación de las infraestructuras necesarias para la atención de las necesidades de escolarización se realiza atendiendo a las necesidades de plazas educativas y a la optimización responsable de los recursos públicos. De este modo, señala, las infraestructuras se planifican a fin de atender las necesidades de escolarización que se producen en toda la comunidad autónoma, evitando la construcción de aquellas que se quedarían sin utilizar durante varios cursos.

Se señala que la construcción de las instalaciones del colegio a que hace referencia la queja se ha adecuado a los criterios anteriores. En el curso 2017-2018 está prevista la construcción de una última fase, con la que se finalizará el proceso de dotación al colegio de las instalaciones propias de un centro de línea 2.

Concluye la consejería su informe manifestando que, si bien en determinados momentos se ha necesitado realizar obras en período lectivo para la finalización de determinados espacios, esta situación se ha planificado de manera que se desarrollen de forma separada de los edificios en los que se llevan a cabo las actividades educativas, intentando interferir lo menos posible en las mismas y con todas las garantías de seguridad.

Esta institución ha expresado sus reservas a la Administración educativa madrileña respecto de la idoneidad de la mencionada fórmula de ejecución de obras

dirigidas a la construcción de las instalaciones de los centros docentes, ya que, según ha podido comprobarse, determina graves inconvenientes para las comunidades de los centros docentes afectados, derivados de la forma en la que se programa la ejecución de algunas fases de las obras que, con más frecuencia de la deseable, contempla su realización en períodos lectivos y pospone a las últimas etapas la construcción de espacios de uso común sin los que, en consecuencia, deben funcionar los centros durante varios cursos, pese a su carácter preceptivo (16015174).

Ha dado lugar a otra queja en la misma materia la precariedad de las instalaciones de un colegio público de la localidad de Muro de Alcoy (Alicante), que funciona en barracones prefabricados carentes de condiciones adecuadas de estanqueidad, ubicados en un entorno industrial inadecuado para el funcionamiento de un centro escolar.

De las manifestaciones de la interesada parece desprenderse que el mencionado colegio público inició su funcionamiento hace ya cinco años en las citadas instalaciones provisionales que, a causa de su edad y de la falta de mantenimiento, se encuentran en unas condiciones que los servicios técnicos del ayuntamiento, que realizaron una visita técnica de inspección en noviembre de 2015, consideraron ya entonces insalubres y no aptas para su utilización escolar.

Esta institución solicitó de la Administración educativa valenciana que informase de las previsiones existentes en cuanto al inicio de la construcción, plazo de ejecución y disponibilidad de instalaciones definitivas destinadas al centro, así como sobre las iniciativas que tuviese previsto adoptar para garantizar entretanto la escolarización de los alumnos en instalaciones que reuniesen todas las condiciones, entre ellas las de salubridad y habitabilidad que se exigen en la normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes.

En relación con la primera de las cuestiones planteadas, la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana** manifiesta que, una vez se desarrolle el procedimiento de licitación de las obras de construcción de las instalaciones definitivas destinadas al centro, está previsto que su ejecución, para la que se contempla un plazo de entre 12 y 18 meses, esté concluida en septiembre de 2019 y que los alumnos puedan comenzar el curso 2019-2020 en las nuevas instalaciones.

Por último, se asegura que, aunque se habían realizado actuaciones dirigidas a la mejora y mantenimiento de las aulas prefabricadas del centro, en diciembre de 2016 se informó a los padres tanto de la realización de las citadas actuaciones, como de la decisión de escolarizar a los alumnos del colegio en distintos centros educativos de la

localidad entretanto se encontraban disponibles las instalaciones destinadas a su ubicación definitiva (16017061).

En el ejercicio 2017 se han realizado actuaciones de oficio en relación con la presencia de amianto en elementos constructivos de las instalaciones de centros docentes que, construidos antes de la prohibición de su uso en las edificaciones, se encuentran ubicados en el ámbito de gestión de distintas administraciones educativas.

Pese a la potencial peligrosidad de la situación existente en estos centros, dado el carácter altamente cancerígeno del amianto, la tramitación de las quejas formuladas en la referida materia no ha permitido a esta institución contrastar si las administraciones educativas disponen de datos relativos a los centros docentes de su territorio que se encuentren afectados, ni a los elementos en que la sustancia se encuentre presente en cada centro y al estado de los mismos, información imprescindible para articular cualquier plan de gestión y eliminación del amianto que se pretenda aplicar.

Una resolución del Parlamento Europeo, aprobada el 14 de marzo de 2013, insta a «los Estados miembros a que avancen en el proceso de eliminación gradual del amianto en el menor tiempo posible», al tiempo que «anima a la Unión Europea a colaborar con los agentes sociales y otras partes interesadas a escala europea, nacional y regional para desarrollar y compartir planes de acción de gestión y eliminación del amianto».

El Defensor del Pueblo ha instado, por un lado, a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el examen del problema en el ámbito de la Conferencia Sectorial de Educación y la adopción de medidas coordinadas dirigidas a la eliminación del amianto de las instalaciones de todos los centros docentes. Por otro lado, la institución entiende que la efectividad de esta o de cualquier otra iniciativa que se adopte requiere, como ya se ha apuntado, que las administraciones educativas dispongan de datos relativos a los centros afectados que permitan determinar el alcance y la localización del problema.

Por ello, se efectuó un trámite de carácter informativo ante todas las administraciones educativas autonómicas, con la finalidad de conocer las actuaciones que hubiesen realizado para obtener información completa relativa a los centros docentes, ubicados en sus respectivos ámbitos de gestión, en cuyas instalaciones esté presente el amianto y respecto de los datos de que dispongan (elementos y estado en que esté presente) sobre cada uno de ellos.

En las respuestas recibidas, la mayoría de las administraciones consultadas puntualizan que no existe en la actualidad legislación o planificación nacional o internacional que obligue a la retirada inmediata de este elemento de las construcciones

educativas, aunque sí existe la recomendación del Parlamento Europeo de su eliminación para el año 2028.

Se refieren, asimismo, a los problemas que supone su detección cuando el amianto se encuentra en el interior de elementos constructivos y llegar a él puede implicar algún daño del elemento que lo contiene, con el riesgo que supone de liberación de partículas y, en definitiva, perjuicio para la salud de los usuarios.

Conocer el número de centros educativos que en cada comunidad contienen elementos constructivos con amianto exigiría realizar un estudio de cada edificio que permitiera comprobar su presencia en elementos que no se encuentran a simple vista, que, dado el riesgo que comporta, ha de realizarse fuera de los períodos lectivos y por personal especializado que debe aplicar los protocolos establecidos, todo lo cual dificulta e incrementa el coste de su realización.

Por todo ello, las actuaciones que efectúan las administraciones educativas se dirigen a la localización y retirada de los elementos con amianto que se encuentren a la vista o queden al descubierto con ocasión de labores de mantenimiento o reparación de las instalaciones escolares.

También, como consecuencia, varias administraciones indican que tienen previsto realizar un inventario de inmuebles de los centros educativos construidos con anterioridad al 2002, año en el que quedó prohibida su utilización.

Las administraciones educativas son conscientes de la peligrosidad que entraña la existencia de esta sustancia en las instalaciones de los centros docentes y se proponen su retirada paulatina, de acuerdo con los criterios y siguiendo el orden de prioridades que cada una de ellas ha establecido. Pero no disponen de un inventario pormenorizado de los datos relativos a los centros educativos afectados, materiales o elementos en los que la sustancia esté presente y en qué cantidad.

A juicio de esta institución, si bien las distintas administraciones educativas han mostrado una actitud receptiva en relación con este asunto, son insuficientes las medidas correctoras y aún inexiste una planificación nacional con compromisos y obligaciones concretas. Al menos en lo relativo a la elaboración de un catálogo de edificaciones escolares afectadas. Son muchos los inmuebles anteriores al año 2002 que albergan instalaciones escolares, y la protección de la salud de la comunidad educativa exige que las autoridades competentes articulen, como propone la resolución del Parlamento Europeo ya citada, planes de eliminación del amianto comenzando por la identificación de los edificios afectados a través de las técnicas analíticas (microscopía óptica, microscopía electrónica de barrido y difracción de rayos-X, entre otras) que están ya disponibles (17003026, 17008315 y otras).

Admisión de alumnos (7.1.2)

La promovente de una queja ha cuestionado la configuración de los criterios de admisión de alumnos en la normativa autonómica asturiana, por no contemplar el criterio legal prioritario de familia numerosa.

La interesada hace notar que, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), cuando no existan plazas suficientes los procesos de admisión de alumnos se regirán por los criterios prioritarios que se establecen en su artículo 84.2, entre los que se contempla expresamente la condición legal de familia numerosa.

Se refería, de otra parte, a la Ley 40/2004, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que, en el mismo sentido, señala en su artículo 11.b) que tendrán trato preferente, de acuerdo con lo que se determine por las administraciones competentes, entre otros ámbitos, a efectos de puntuación en el régimen de admisión de alumnos en centros de educación preescolar y centros sostenidos con fondos públicos.

No obstante las previsiones legales anteriores, la normativa sobre admisión de alumnos de aplicación en esa comunidad autónoma no contempla el citado criterio de admisión, como sí lo hacen el resto de las administraciones educativas autonómicas. Esto, además de implicar el incumplimiento de las prescripciones legales mencionadas, supone, a su juicio, la atribución a las familias numerosas que solicitan plazas en los centros docentes del Principado de Asturias de un tratamiento menos favorable de cara a la obtención de las plazas solicitadas, que el que obtienen en otros ámbitos territoriales.

La **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias** manifiesta que tiene previsto presentar una propuesta de modificación de la resolución de febrero de 2014, por la que se rige el procedimiento de admisión del alumnado en centros docentes no universitarios públicos y privados concertados, antes del comienzo del proceso de admisión de alumnos para el próximo curso. Entre otras cuestiones se abordará una relativa al apartado «criterios para la admisión del alumnado», que incluirá la condición legal de familia numerosa y se añadirá un nuevo apartado relativo a dicha condición (16011980).

También en relación con la configuración de los requisitos de admisión, en este caso en la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, se ha recibido otra queja cuya promovente, que ha fijado recientemente su domicilio en la ciudad de Palma, cuestionaba previsiones del baremo de puntuación contenido en el anexo del Decreto 37/2008, de 4 de abril, por el que se establece el régimen de admisión de alumnos en los centros sostenidos con fondos públicos de dicha comunidad autónoma, de acuerdo con las cuales se concede puntuación a los solicitantes por aplicación del criterio de proximidad domiciliaria, además de por la ubicación de su domicilio dentro de la zona de

influencia del centro, por cada año completo o fracción de año superior a dos meses «de residencia continuada e ininterrumpida, o año completo de trabajo continuado e ininterrumpido dentro de la zona de escolarización», o por las mismas circunstancias «dentro de una zona limítrofe al centro solicitado».

Entendía la reclamante que las mencionadas previsiones reglamentarias determinan un tratamiento desigual a unos y otros solicitantes, que reviste carácter discriminatorio en la medida en que, a su juicio, carece de toda justificación objetiva, atentando por ello al principio de igualdad establecido en el artículo 14 de la Constitución.

Señalaba la interesada que la LOE, en la que se fijan taxativamente los criterios valorables a efectos de admisión, únicamente autoriza a tener en cuenta, en lo que se refiere al domicilio de los alumnos a los citados efectos de asignación de plazas, el dato de su proximidad al centro docente, con lo que se pretende primar la escolarización de los alumnos en los centros más accesibles desde sus domicilios, pero no contempla la atribución de puntuación por razón del tiempo de residencia en el domicilio personal o de trabajo alegados en el correspondiente proceso de admisión.

La tramitación de la queja se inició al objeto de obtener información respecto de la finalidad que se pretendiese al configurar el criterio de admisión ya mencionado en los términos que se cuestionaban en la queja, así como la argumentación jurídica con base en la cual se entiende que la referida configuración reglamentaria se ajusta a la definición legal que del mencionado criterio se realiza en la citada ley orgánica.

En relación con la primera de las cuestiones indicadas, la **Consejería de Educación y Universidad de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears** señala que la antigüedad del domicilio del alumno/domicilio de trabajo se incorporó en la normativa sobre admisión de alumnos para mejorar el proceso anual de admisión de alumnado y para evitar, en la medida de lo posible, «la picaresca» puesta en práctica por determinadas familias, las cuales conseguían con diferentes argucias empadronamientos sorpresa en el último momento en domicilios en los que no residían con el objetivo de obtener una puntuación superior a la que correspondería a su domicilio real.

Esta institución debe manifestar que, a su juicio, el argumento expuesto no justifica el tratamiento específico del criterio de proximidad domiciliaria que se realiza en la normativa sobre admisión de alumnos de dicha comunidad autónoma, en la que se toma en consideración, a efectos de atribución de puntuación por dicho criterio, la antigüedad en el domicilio alegado.

La Administración educativa balear considera que «en su conjunto, el desarrollo reglamentario de referencia ha diseñado un régimen de admisión de alumnos con pleno respeto al derecho de libre elección de centro con objetividad y con criterios prioritarios y

complementarios, de manera tal que en este procedimiento se ven garantizados los derechos de todos los alumnos».

Esta institución estudia en estos momentos la respuesta administrativa recibida con la finalidad de definir los términos en que podría formularse una resolución dirigida a la modificación, por la Administración educativa balear, de los contenidos de su normativa sobre admisión de alumnos que contemplan la atribución de puntuación en consideración al tiempo en que hayan residido en los domicilios que se tomen como referencia en los procesos de admisión de alumnos (17011034).

En otras ocasiones, las quejas en materia de admisión de alumnos no cuestionan tanto la regulación reglamentaria de los procesos de asignación de plazas cuanto los resultados que se derivan de su aplicación, que en a veces, según señalan sus promoventes, originan serias dificultades para las familias.

En una de estas quejas, a la que parece oportuno hacer referencia por tratarse de un planteamiento que se realiza ante el Defensor del Pueblo cada vez con más frecuencia, una madre de tres alumnos señalaba que la escolarización de sus hijos en dos centros diferentes de la Comunidad de Madrid, que funcionan con horarios escolares coincidentes, dificulta notablemente la organización familiar, por lo que en los últimos procesos de admisión de alumnos venía solicitando plaza para todos ellos en un mismo centro docente, por última vez en el proceso de admisión para el curso 2017-2018, sin que tampoco en esta ocasión haya logrado reunir a sus hijos en un mismo centro.

Con ello, señala la interesada, se reproducirán en este curso los problemas que determinan los desplazamientos escolares de los menores hasta distintos centros, generando en la familia una situación de estrés constante, además de originar también importantes gastos derivados de la inscripción de los alumnos en actividades extraescolares que permitan ajustar sus horarios de recogida.

La reclamante entiende que las circunstancias expuestas podrían ser tenidas en cuenta por los órganos de escolarización competentes a efectos de asignación a su hija de una plaza escolar en el centro de escolarización de sus hermanos.

La **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid**, ante la que se ha tramitado la queja, manifiesta que, en efecto, en el último proceso de admisión uno de los hijos de la reclamante no obtuvo plaza en el centro, al no existir plazas disponibles en su nivel y estar la ratio por grupo en el límite máximo.

Se puntualiza en el informe aportado que el artículo 84.2 de la LOE, determina que «cuando no existan plazas suficientes, el proceso de admisión se regirá por los criterios prioritarios de existencia de hermanos matriculados en el centro o padres o tutores legales que trabajen en el mismo, proximidad del domicilio o del lugar de trabajo de alguno de sus padres o tutores legales, rentas anuales de la unidad familiar,

atendiendo a las especificidades que para su cálculo se aplican a las familias numerosas, y concurrencia de discapacidad en el alumno o en alguno de sus padres o hermanos, sin que ninguno de ellos tenga carácter excluyente (...)».

En consecuencia, ante la posibilidad de que en un determinado centro docente sostenido con fondos públicos pueda solicitarse la admisión de un número de alumnos superior al de plazas ofertadas, la norma fija unos criterios objetivos de selección, lo que determina que solo las solicitudes mejor puntuadas accederán a las plazas ofertadas.

Continúa señalando la consejería que sobre esta modulación legal del desarrollo del artículo 27 de la Constitución se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en múltiples ocasiones. Añade que existen unas sentencias del Tribunal Superior que aceptan la aplicación de criterios prioritarios de selección ante una insuficiencia de plazas (17011771).

El autor de una última queja en materia de admisión de alumnos, oficial de la Armada, se refería a las dificultades que estaba encontrando para lograr la asignación de plaza escolar a sus hijos en la ciudad de Cartagena, en la que se le había asignado destino, al no aplicarse por la Administración educativa de la Región de Murcia, las previsiones del convenio de colaboración que tiene suscrito con el Ministerio de Defensa, que contemplan el derecho preferente de los hijos del personal militar a ser admitidos en los centros docentes.

Señalaba el reclamante que la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia** manifestó que la prioridad de los hijos del personal militar a efectos de asignación de plazas escolares en los centros cedidos por el Ministerio de Defensa no ha sido desarrollada en la normativa que regula los procesos de admisión de alumnos en centros públicos y privados concertados de la Región de Murcia. La consejería considera que se podría conculcar el principio de acceso en condiciones de igualdad de todos los alumnos a los centros escolares sostenidos con fondos públicos.

Esta institución ha sugerido a la Administración educativa de la Región de Murcia que, puesto que se expresan dudas, que se consideran razonables, respecto de la constitucionalidad de la previsión del convenio mencionado, sería deseable que se adoptasen iniciativas dirigidas a obtener el dictamen de sus servicios jurídicos respecto de la conveniencia de mantener en la actualidad las previsiones sobre admisión de alumnos en las condiciones referidas. La actuación sigue en curso (17007740).

Ayudas educativas (7.1.3)

Se han recibido quejas cuyos promotores han cuestionado el hecho de que las últimas convocatorias de ayudas dirigidas al alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no incluyan en su ámbito de aplicación a los alumnos con trastorno de déficit de atención con hiperactividad (TDAH).

En su redacción actual, fruto de la modificación operada en este precepto por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), el artículo 71 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que encabeza el capítulo I de su título II, sobre alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, incluye de forma expresa en la citada categoría a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

La ley establece que la escolarización de esos alumnos se rige por los principios de normalización e inclusión asegurando su no discriminación y la igualdad efectiva en su acceso y permanencia en el sistema educativo.

A hacer efectivo el último de los principios mencionados se dirige precisamente el sistema de becas y ayudas al estudio.

Esta institución formuló una **Recomendación** a la **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** para instar la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera que se hagan las previsiones necesarias para que su ámbito de aplicación se extienda a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH.

Del informe remitido por la secretaría de Estado se desprende que se han iniciado estudios para determinar «el impacto presupuestario y la forma de acreditación de estas necesidades para conocer su viabilidad tomando en consideración la potencial demanda social, el mantenimiento de la seguridad jurídica y la gestión más eficiente, desde el punto de vista social, de unos recursos por naturaleza limitados que pudiera dar lugar a la modificación del marco normativo vigente».

El Defensor del Pueblo consideró oportuno reiterar la referida Recomendación, indicando que, a la vista de lo que hasta el momento había informado, con independencia de los condicionamientos presupuestarios que puedan darse en cada momento y al margen de las dificultades que implique la acreditación de las necesidades específicas de atención educativa de los alumnos con dificultades de aprendizaje o con TDAH, la extensión a estos alumnos de las ayudas a que se viene haciendo referencia responde a un imperativo legal, que se deduce del texto de la LOE vigente desde su modificación por la LOMCE (16012659).

Se han realizado actuaciones también relacionadas con la delimitación del ámbito de beneficiarios de ayudas educativas, en este caso destinadas a sufragar el coste del comedor escolar en la normativa que se aplica en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la que se excluye al alumnado escolarizado en centros privados concertados, situación que consideran discriminatoria los padres de alumnos escolarizados en estos centros.

La tramitación efectuada ante la Administración educativa de Andalucía ha dado lugar a la remisión de un informe en el que se mencionan contenidos de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del derecho a la educación, relativos al régimen jurídico de los conciertos educativos, de los que la citada Administración deduce que la mencionada ley orgánica hace del concierto educativo el instrumento jurídico a través del que resulta efectivo el derecho a recibir enseñanzas básicas y gratuitas en centros privados, finalidad con la que se les asignan fondos públicos destinados a este fin por la Administración, en orden a la prestación del servicio público de la educación en los términos previstos en la ley orgánica mencionada.

El objetivo del Defensor del Pueblo al proceder a la tramitación de esa queja ha sido el de hacer notar las diferencias de trato que se derivan del hecho de que alumnos en las mismas circunstancias objetivas puedan o no optar a la prestación gratuita del servicio de comedor escolar, a la obtención de reducciones del precio establecido para el mismo o a la asignación de ayudas destinadas a sufragarlo, en consideración a un dato que no parece relevante, como el de la titularidad pública o privada del centro en el que se encuentren escolarizados.

Esta institución, a la vista de un informe inicial de la consejería, decidió solicitar su punto de vista jurídico para que los alumnos escolarizados en centros docentes privados que reúnan las mismas condiciones objetivas, puedan beneficiarse de la prestación del citado servicio en los términos en que ya lo hace el alumnado escolarizado en centros públicos.

Como respuesta al planteamiento mencionado, la consejería ha señalado que la Ley 17/2007, de 10 de diciembre, de educación de Andalucía, hace referencia a la prestación de los servicios de comedor escolar, aula matinal y actividades extraescolares, y establece que los centros docentes favorecerán la prestación del servicio de comedor escolar para el alumnado de educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca, contemplando, al propio tiempo, la contribución de las familias a la financiación de este servicio, que también se concretará a nivel reglamentario.

Sin embargo, también hace notar que, por razones presupuestarias y de oportunidad, no se han contemplado en la ley bonificaciones al precio de este servicio en

los centros docentes privados concertados, e insiste en los motivos de disponibilidad presupuestaria, que explican esta circunstancia dado el volumen de centros y alumnado implicados en el sistema educativo andaluz.

Valorada la anterior circunstancia y tomando en consideración el hecho de que las convocatorias correspondientes parecen ajustarse a las prescripciones legales alegadas por la consejería, esta institución, al entender que la continuación de su intervención no llevaría a obtener resultados distintos de los descritos, ha dado por el momento concluida su actuación (16015241).

También en materia de ayudas educativas, hay que hacer referencia a una queja que cuestiona la configuración del requisito de rentas familiares que se realiza en la norma reglamentaria establecida por la Comunitat Valenciana, en las bases reguladoras de las ayudas para la escolarización en el primer ciclo de la educación infantil.

Manifiesta el interesado su desacuerdo por establecerse el umbral de renta de sus beneficiarios en términos absolutos, es decir, sin tomar en consideración el número de miembros de la unidad familiar.

Según se deduce de la información aportada por la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valencian**a, en una línea coincidente con el punto de vista expresado por el reclamante, se estudia actualmente la posible consideración como umbral de renta, de la renta per cápita familiar, en lugar de la renta familiar en términos absolutos, a la hora de establecer los requisitos a cumplir por los solicitantes de ayudas para la escolarización en el primer ciclo de educación infantil. El objetivo, según se precisa, es el de reflejar los resultados a que se llegue en cuanto a la posible modificación, si fuera viable, de la normativa correspondiente en la próxima convocatoria de ayudas para el curso 2018-2019.

Esta institución prosigue su actuación con la finalidad de conocer en su momento la posible modificación de la normativa reguladora de las citadas ayudas (17009643).

Inclusión educativa (7.1.4)

La madre de una alumna con una enfermedad que afecta a su movilidad y capacidad de comunicarse ha cuestionado la decisión denegatoria adoptada por la Administración educativa madrileña sobre su solicitud de escolarización en uno de los dos centros de la localidad de Torrejón de Ardoz.

Según la interesada, la decisión denegatoria se fundamentó en que ninguno de los centros docentes disponía de plazas vacantes, al haberse asignado ya a solicitantes con mejor derecho todas las plazas reservadas a alumnos con necesidades educativas

especiales, sin tomar en consideración el hecho de que en ambos centros existían unidades que disponían de plazas ordinarias vacantes.

Conforme a lo que preceptúa la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, es obligación de la Administración educativa procurar la educación inclusiva de esas personas, llevando a cabo los ajustes razonables, necesarios y personalizados, de forma que se evite que queden excluidas del sistema educativo ordinario.

En el caso planteado, la Administración educativa sostuvo que había llevado a cabo una actuación que cabe entender respetuosa con los derechos constitucionales de la menor y con los principios fundamentales de la citada convención, ya que en ningún momento se ha negado a la alumna su escolarización en un centro de educación ordinaria con los apoyos necesarios para su integración en el sistema educativo. La hija de la promovente está escolarizada en un centro preferente de personas con discapacidad motórica, que cuenta con los mismos recursos que los colegios solicitados y dispone del apoyo extra de un DUE.

Respecto de la no admisión en los colegios solicitados al no existir plazas disponibles, la Administración recordaba que, según reiterada doctrina jurisprudencial, el derecho a la elección de centro no debe entenderse como un derecho absoluto de aplicación automática, siendo constitucionalmente válido que los poderes públicos, en su deber de programación general de la enseñanza, garanticen su calidad estableciendo una ratio alumno-unidad y unos criterios de admisión, sin que ello signifique una vulneración del derecho a la elección de centro.

Para valorar adecuadamente la forma de actuación administrativa cuestionada y los contenidos del informe emitido por la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid**, esta institución ha tomado como punto de partida los preceptos constitucionales para definir el derecho a la educación de las personas con discapacidad, definiendo su derecho a recibir un tratamiento no discriminatorio por razón de sus circunstancias o condiciones personales y la obligación de los poderes públicos de realizar políticas de integración de las personas con discapacidad.

Estas últimas disposiciones se encuentran recogidas por la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que establece que la escolarización de estos alumnos «se regirá por los principios de normalización e inclusión, y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo, pudiendo introducirse medidas de flexibilización de las distintas etapas educativas, cuando se considere necesario».

También hay que tener en cuenta las previsiones contenidas en la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006,

ratificada por el Estado español en su momento. Aunque en la convención no se precisa qué debe entenderse por educación inclusiva, resulta posible deducir el contenido que deba darse a este concepto de la definición que realiza de las obligaciones que asumen los Estados parte para hacerlo efectivo (artículo 24.2).

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

No puede estimarse acorde con el citado principio de igualdad en el acceso a la educación que predica la convención la denegación de plaza en los dos centros docentes solicitados por estar cubierto el cupo de puestos escolares reservados a alumnos con minusvalía, que, por el contrario, debió resolverse en sentido positivo, asignándose a la alumna alguna de las plazas ordinarias libres existentes en los citados centros cuyas aulas no alcanzaban, al parecer, el número máximo de alumnos establecido en la normativa vigente.

Por ello, esta institución ha sugerido a la Administración educativa madrileña que estudie de nuevo la fundamentación de la decisión de asignar la plaza a su hija en un nuevo centro docente, adoptando la nueva resolución que se considere procedente, de acuerdo con la Convención sobre Derechos de las Personas con Discapacidad. Por el momento no se ha recibido la respuesta de la consejería (17011942).

La dotación a los centros docentes de todos los medios personales y materiales necesarios para la adecuada atención de los alumnos con necesidades específicas de atención educativa, se encuentra encomendada en nuestras leyes a las administraciones educativas, constituyendo un motivo habitual de quejas las discrepancias de los padres de los alumnos con la forma en que aquellas cumplen este cometido.

En el ejercicio 2017, como en años anteriores, se han recibido quejas que cuestionan decisiones de distintas administraciones educativas relativas a la dotación a centros docentes determinados del personal necesario para la correcta escolarización de los alumnos.

Así, los promoventes de una queja relativa a la Comunidad de Madrid cuestionaban el hecho de que un centro de la localidad de Villanueva de la Cañada, de integración preferente de alumnos con discapacidad motórica, no contase con los

servicios de un fisioterapeuta desde que se produjera la jubilación, en los primeros días de diciembre del año anterior, del profesional asignado al centro.

Manifiestan que, con una antelación razonable, la dirección del centro docente se puso en contacto con la Dirección de Área Territorial competente para instar la más rápida cobertura de la baja que iba a producirse.

Los interesados hacían referencia a las diversas patologías y discapacidades que afectan a los alumnos de integración del centro, para los que el apoyo de fisioterapia es obligatorio para que puedan realizar de manera adecuada el área curricular de educación física de manera que quede garantizado su desarrollo psicomotor.

A pesar de que la tramitación efectuada ha permitido comprobar que la referida plaza de fisioterapeuta se cubrió finalmente, esta institución considera que, cualesquiera que hayan sido las razones que determinaron la situación descrita, no resulta aceptable que el centro dejase de contar por un tiempo con la asistencia de un profesional cuya contribución es imprescindible para lograr el desarrollo psicomotriz de los alumnos y favorecer así su acceso normalizado al currículo y su inclusión escolar.

Por ello, esta institución ha instado de la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** el estudio y aplicación de fórmulas que garanticen la continuidad de la citada atención, al margen de los condicionamientos que afecten a los procedimientos administrativos, como los de jubilación, que deban instruirse con carácter previo para la cobertura formal de los puestos de trabajo correspondientes (17000681).

Otro caso es el del padre de un alumno de cuatro años, diagnosticado por un trastorno del lenguaje, que señalaba que la Administración educativa madrileña no había proporcionado a su hijo el profesor de la especialidad de audición y lenguaje que se indica en el informe de evaluación.

El citado trastorno se diagnosticó a finales de octubre de 2016, solicitando el centro docente en el que se encuentra escolarizado, tan pronto como se emitió el preceptivo informe de evaluación, la dotación del especialista, que fue denegada, alegando la **Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid** que el centro no escolarizaba un número de alumnos precisados de apoyo en dicha materia que justifique la dotación del profesor.

El reclamante cuestionaba ese argumento apelando tanto a la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad como a la legislación educativa vigente.

La consejería manifiesta en su comunicación que en el mes de febrero último se tramitó el cambio de modalidad educativa del menor, que estaba escolarizado por vía ordinaria en el citado centro, para su incorporación, con opinión favorable de los padres

del alumno, a un puesto escolar con apoyos, según el correspondiente dictamen del equipo de orientación educativa y psicopedagógica, añadiendo que el colegio, de reciente creación, no contaba con un profesor de dicha especialidad al no disponer de alumnos con necesidades educativas especiales.

Por ello, desde la consejería se asegura que, dentro de las labores de planificación y reorganización de los recursos disponibles para dar respuesta a las necesidades educativas del alumnado, se atenderá la petición realizada por los promoventes de la queja con prestación del recurso compartido con otros centros (17010557).

Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria (7.1.5)

La autora de una queja que se había matriculado en una escuela oficial de idiomas de la Comunitat Valenciana para realizar las pruebas de certificación correspondientes al nivel B2 de inglés, que se llevan a cabo al término de cada uno de los correspondientes niveles, cuestionaba que los derechos de examen abonados no le diesen derecho a participar en la convocatoria de septiembre.

Manifestaba que, pese a ser de la misma cuantía los derechos de examen abonados por todos los participantes, los alumnos oficiales que no superaron en primera instancia todas las partes de la prueba habían tenido opción de participar en la convocatoria extraordinaria de septiembre, para la que se les mantenían las notas de las partes ya superadas, mientras que los alumnos libres no habían podido tomar parte en la convocatoria extraordinaria, circunstancia que la reclamante consideraba discriminatoria, ya que no existe ninguna razón objetiva que justifique esa diferencia de trato, que priva a un sector de participantes de la oportunidad adicional para superar la prueba.

La **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Comunitat Valenciana**, ante la que se tramitó la queja, ha manifestado que la decisión de limitar el acceso a las pruebas extraordinarias referidas, correspondientes al curso 2015-2016, al alumnado oficial y al alumnado que cursa las enseñanzas de inglés a distancia dentro del programa That's English, es resultado del ejercicio de las facultades discrecionales que tiene atribuidas y no implica, a su juicio, un tratamiento desigual que suponga discriminación en términos constitucionales.

Se señalaba que en la convocatoria cuestionada existían razones que aconsejaban limitar el número de concurrentes a las pruebas, al tratarse de la primera convocatoria extraordinaria que se realizaba después de muchos años y ser limitados los recursos de que disponía la Administración educativa valenciana para su organización.

A la vista de la argumentación alegada, que únicamente alcanzaba para justificar la no inclusión de los alumnos libres en la convocatoria mencionada, esta institución solicitó de la consejería la emisión de un nuevo informe en el que se precisase si, de cara a próximas convocatorias, estaba previsto extender a dichos alumnos la posibilidad de participar en las pruebas extraordinarias de certificación a las que se viene haciendo referencia.

En el escrito remitido, la Administración educativa valenciana manifiesta que su Dirección General de Política Lingüística y de Gestión del Multilingüismo está trabajando en la nueva convocatoria, que previsiblemente se abrirá al alumnado con matrícula libre, indicándose también que el objetivo que tiene propuesto la consejería en relación con dicho alumnado es equipararlo con el oficial y conseguir con ello que todos los alumnos tengan las mismas oportunidades (16009378).

La promovente de otra queja, que cursó estudios musicales en Bielorrusia y obtuvo después la homologación de su título por su correspondiente español, cuestiona el hecho de que la normativa de aplicación en España no contemple la consignación, en las credenciales de homologación o en otro documento, de la nota media obtenida en los estudios extranjeros homologados traducida al sistema de calificaciones académicas españolas.

Señalaba que formaba parte de las listas para contratación de profesorado interino y la circunstancia ya mencionada impedía que la nota media de los referidos estudios fuese valorada dentro de los procedimientos de selección que se celebran para la elaboración de las listas, con cuyos integrantes se cubren plazas vacantes y sustituciones en el Conservatorio Profesional de Música de Murcia.

Añadía que, a fin de que la unidad competente del Ministerio de Educación dispusiese de todos los elementos necesarios para obtener y expedir un documento acreditativo de la nota media obtenida en los estudios de música cursados en el extranjero, aportó fotocopias de su título bielorruso, del acuerdo de homologación del mismo al título superior de piano español y certificación académica, expedida en su país de origen, acreditativa de las calificaciones obtenidas en cada una de las asignaturas cursadas para su obtención. A pesar de ello, su solicitud no ha sido atendida, alegándose que no existe norma educativa alguna que permita el cálculo de la nota media obtenida en los estudios cursados en el extranjero con los correspondientes a los españoles de música.

La inexistencia de previsiones en el sentido indicado constituiría, a juicio de la interesada, una laguna normativa, en la medida en que impide que el título homologado despliegue en nuestro país todos los efectos propios del título español declarado equivalente.

La **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades** ha manifestado que ha estudiado posibles soluciones normativas al problema indicado, aunque el hecho de encontrarse el Gobierno en funciones en el momento en que se emitía su informe (2016) no permitía el inicio de la tramitación de las modificaciones normativas necesarias para resolver la situación expuesta. Posteriormente añadió dicha Administración que estaba pendiente del Pacto de Estado Social y Político, en el que trabajan las fuerzas parlamentarias. Por ello, la institución queda a la espera de los resultados de dicho pacto y particularmente en lo relativo a la resolución de este tema (16010770).

Acceso a copias de pruebas de evaluación y exámenes (7.1.6)

En una línea ya iniciada en años anteriores en relación con otros ámbitos territoriales, se han efectuado actuaciones ante **las administraciones educativas de la Comunidad Autónoma de Extremadura y de la Comunidad Foral de Navarra,** con la finalidad de que adoptasen iniciativas dirigidas a dar solución a problemas advertidos en la aplicación por los centros de previsiones legislativas sobre procedimiento administrativo vigente, en materia de obtención por los interesados de copias de documentos administrativos, cuando se trata de pruebas de evaluación y exámenes realizados por los alumnos.

Las administraciones autonómicas hicieron referencia en sus respuestas a normas educativas de nivel reglamentario, en las que, a su juicio, se contienen prescripciones que resultan de aplicación en su ámbito territorial, para concluir que con ellas se daba un tratamiento normativo adecuado a la cuestión planteada e, implícitamente, que no se consideraba necesario realizar actuaciones en la línea que había apuntado esta institución, dirigida a la realización de modificaciones reglamentarias que reconociesen de forma expresa la facultad de los interesados, alumnos y padres de alumnos, a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizados que se derivan de las previsiones de la normativa procedimental ya mencionada.

Sin embargo, en las normas reglamentarias alegadas no se contemplaba expresamente el derecho a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizadas, pese a lo estableado en el artículo 53.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP), y a que debe entenderse que son de plena aplicación en el ámbito académico las prescripciones de la ley, en las que se delimita el contenido del derecho de acceso a archivos y documentos, haciéndolo extensivo al derecho a obtener copias de los documentos en relación con los que se haya ejercitado el referido derecho.

Pronunciamientos contenidos en diversas sentencias del orden contencioso-administrativo, recaídas en supuestos similares, indican que, a juicio de los correspondientes órganos jurisdiccionales, el derecho de cualquier ciudadano a acceder a la documentación administrativa no encuentra otro límite que el interés legítimo del solicitante. Entienden los juzgados y tribunales que no puede restringirse el acceso al expediente administrativo sobre la base de una disposición reglamentaria que define el contenido del expediente de un alumno.

Los tribunales entienden que la ley reguladora del procedimiento administrativo resulta de aplicación supletoria en aquellos aspectos a los que no se extiendan las normas procedimentales específicas. En concreto, consideran que resulta de plena aplicación en el ámbito académico el precepto que contempla el derecho a obtener copia de los documentos contenidos en los procedimientos, ya que el derecho a disponer de fotocopia del examen realizado se constituye en un elemento de valoración básico para que el interesado pueda formular las alegaciones que considere razonables.

Sin embargo, ha podido constatarse que, en ocasiones, el hecho de que normas educativas de carácter reglamentario, como las que se mencionan en los informes de las administraciones educativas de Extremadura y Navarra, no contemplen expresamente el derecho a obtener copias de los exámenes y pruebas de evaluación realizados, promueve que los centros docentes denieguen las copias que solicitan los alumnos o sus padres, privando con ello a los interesados del ejercicio de su derecho legal.

Por ello, esta institución formuló a ambas administraciones sendas **Recomendaciones**, en el sentido de que impartan instrucciones a los centros docentes bajo su dependencia para que resuelvan en sentido positivo y de manera acorde con lo establecido por la ley, las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copias de los exámenes o pruebas de evaluación realizados.

La Administración educativa de Extremadura ha aceptado la **Recomendación** y ha manifestado que ha remitido a todos los centros docentes bajo su dependencia una circular, en la que se indica que los centros educativos de Extremadura deberán atender las peticiones que se les formulen por los alumnos o sus padres de copias de sus exámenes y pruebas de evaluación (16012854).

Por su parte, la Comunidad Foral de Navarra, en la línea de la resolución formulada, ha incluido las previsiones expresas recomendadas en las instrucciones que van a regular la organización y el funcionamiento de los centros docentes públicos que imparten enseñanzas de segundo ciclo de educación infantil, educación primaria, educación secundaria obligatoria y bachillerato durante el curso 2017-2018 (16012860).

SANIDAD (parte II, capítulo 8 del informe anual)

Consideraciones generales

En el marco de los principios de universalidad y gratuidad del Sistema Nacional de Salud, recogidos en la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, y en la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, el Defensor del Pueblo siempre ha defendido, y así se ha plasmado en sus Recomendaciones e informes anuales, la extensión del derecho a la asistencia sanitaria pública a la totalidad de la población residente en España.

(...)

La incorporación de innovaciones científicas y tecnológicas debe garantizar en cualquier caso una atención en la sanidad pública basada en las mejores prácticas, en la evidencia científica disponible y en la equidad en el acceso a los recursos. Esto requiere de análisis rigurosos que, lógicamente, pueden suponer procesos largos en el tiempo, pero que no deben hacer que se prolonguen excesivamente, a veces durante años.

Es el caso de las pruebas genómicas para el pronóstico de pacientes con cáncer de mama, las cuales se aplican en hospitales de la red pública de alguna comunidad autónoma, pero no en el conjunto del Sistema Nacional de Salud. La evaluación de su posible inclusión en la cartera común de servicios está pendiente desde 2014. Similar es la situación de la adopción de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales, pendiente desde 2015, o la evaluación de la Estrategia de cuidados paliativos del Sistema Nacional de Salud, que lleva desde 2015 sin resolverse.

(...)

ACCESO A LA ASISTENCIA SANITARIA EN EL SISTEMA NACIONAL DE SALUD (8.1)

(...)

Situación de los españoles no de origen que residen en el extranjero y de sus familiares durante sus desplazamientos temporales a España

En este apartado cabe destacar que la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** no aceptó la **Recomendación** formulada por esta institución para que se modifique el artículo 26 del Real Decreto 8/2008, de 11 de enero, por el que se regula la prestación por necesidad a favor de españoles residentes en el exterior y retornados, a fin de permitir a los españoles no de origen, y a sus familiares, el reconocimiento del derecho a

la atención sanitaria en España, en las mismas condiciones de igualdad que los españoles de origen.

El artículo 26 del Real Decreto 8/2008 reconoce el derecho a la asistencia sanitaria exclusivamente a los españoles de origen retornados y a los trabajadores y pensionistas también de origen, residentes en el exterior y desplazados temporalmente a territorio nacional, así como a los familiares de los anteriores que se establezcan con ellos o les acompañen, cuando de acuerdo con las disposiciones de la legislación de la Seguridad Social española, las del Estado de procedencia o las normas o convenios internacionales de Seguridad Social establecidos al efecto, no tuvieran prevista esta cobertura. La disposición final quinta de la Ley 25/2015, de 28 de julio, amplió el ámbito de aplicación del artículo, al incluir en el derecho a los trabajadores por cuenta ajena y propia y a los familiares, pero sin modificar la referencia del decreto a los españoles de origen.

(...)

Ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea la nacionalidad, si no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia

Se reciben con cierta frecuencia quejas sobre la falta de asistencia sanitaria gratuita en el Sistema Nacional de Salud para los familiares cuando acompañan a ciudadanos de la Unión Europea o de un Estado del Espacio Económico Europeo, o se reúnen con ellos en el Estado español.

(...)

Desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 16/2012, que modifica el artículo 7 del Real Decreto 240/2007, los ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea la nacionalidad de estos últimos, que vayan a residir en España más de tres meses, si no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia, deben acreditar que tienen para sí y los familiares que les acompañen, o se reúnan con ellos en España, recursos suficientes y un seguro de enfermedad que cubra los riesgos en nuestro país. En suma, para solicitar y mantener el derecho o autorización de residencia en España sin trabajar debe estar vigente, en todo momento, un seguro de enfermedad, ya sea público o privado.

(...)

Facturaciones indebidas

Se ha conocido la decisión de **la Consejería de Sanidad de Castilla y León** de anular la facturación girada a una ciudadana por atención al parto. El Hospital Universitario de Salamanca, al estar el padre encuadrado en el Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), dio un tratamiento de pacientes privados a la madre y a la niña, pese a estar la madre afiliada a la Seguridad Social. La consejería justifica la facturación de los servicios sanitarios prestados en que no existía constancia de que la madre hubiera solicitado la condición de beneficiaria de la niña ante el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), ni existir registro alguno de solicitud de una tarjeta sanitaria ante el Servicio de Salud de Castilla y León. No obstante, tras las actuaciones de esta institución, la Consejería de Sanidad ha procedido a dejar sin efecto la liquidación, ya en vía de apremio, porque si sus padres hubieran realizado ante el INSS los trámites para la inclusión de la menor como beneficiaria de la madre, el citado organismo le hubiera reconocido el derecho a la asistencia sanitaria (17004684).

(...)

AUTONOMÍA DEL PACIENTE, INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN SANITARIA (8.2)

(...)

En el informe de 2016 se mencionaban las resoluciones formuladas a la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura** con el fin de que, en casos de ruptura de la convivencia de los progenitores con hijos menores de edad que mantengan la patria potestad, se facilitara una tarjeta sanitaria del menor a cada progenitor, para evitar conflictos y complicaciones en su uso durante los períodos en los que los menores permanezcan con cada uno de ellos.

La Consejería de Sanidad y Políticas Sociales de la Junta de Extremadura explicó que no era posible facilitar un duplicado de la tarjeta sanitaria, pues se trata de un documento que lleva incorporado un dispositivo que lo impide. La consejería apunta como soluciones el uso de la vía judicial para obligar al progenitor incumplidor la entrega de la tarjeta al otro, la posibilidad del uso de tarjeta de papel y la obtención de recetas vía prescripción facultativa.

A la vista de estas explicaciones, y dado que es cierto que la responsabilidad recae sobre el progenitor que niega al otro la tarjeta, se han finalizado las actuaciones. No obstante, en aras de facilitar el derecho a la asistencia sanitaria de los menores que puedan encontrarse en estas situaciones, se ha reiterado a esa consejería la conveniencia de que, en estos supuestos, se superaran las dificultades técnicas existentes para disponer de un duplicado de la tarjeta sanitaria o de otro documento por

el que se puedan obtener los beneficios de la receta sanitaria electrónica y, llegado el caso, los de su interoperabilidad entre comunidades autónomas (15015367).

(...)

ORDENACIÓN DE PRESTACIONES (8.3)

(...)

Uso de bloqueadores hormonales

Tampoco parece haberse avanzado en la formación de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales y sobre la equidad en el acceso al correspondiente tratamiento, asunto que fue planteado por el Defensor del Pueblo en abril de 2015 ante la **Subsecretaría del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad.** Esta institución permanece a la espera de que esa subsecretaría informe de la fecha concreta en la que va a abordarse este asunto ante la Comisión de Prestaciones Aseguramiento y Financiación (15005618 y 15007900).

LISTAS DE ESPERA (8.4)

Respecto a esta cuestión, como es habitual todos los años, se iniciaron actuaciones ante las administraciones sanitarias por situaciones de demora estructural en las listas de espera de los diferentes servicios, o bien a raíz de quejas por demoras concretas que afectan personas que se dirigen a esta institución.

(...)

Listas de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas (8.4.3)

(...)

También se anticiparon las fechas inicialmente previstas en el Servicio de Cirugía Pediátrica del Centro de Especialidades de Illescas, en Toledo **(Consejería de Sanidad de Castilla-La Mancha),** y en el Servicio de Neurología del Hospital Infanta Sofía **(Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid)** para realizar, respectivamente, la consulta de un paciente de un año de edad que se veía afectado por un cuadro de dolor, y la realización de una prueba que, según se recogía en la queja, se había solicitado con carácter urgente (17007699 y 17016824).

(...)

ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN PRIMARIA (8.5)

En este ámbito suelen recibirse comparativamente pocas quejas y 2017 no ha sido una excepción. Los asuntos no reflejan graves problemas y suelen versar sobre la ausencia de profesionales médicos o de enfermería, a consecuencia de bajas, permisos, vacaciones o traslados, el mal estado de algunos centros de salud, o la disconformidad de los pacientes con el trato recibido.

Merece destacarse que algunas de las situaciones expuestas por los interesados parecen ser resultado de la escasez de profesionales disponibles. A título ilustrativo cabe citar las actuaciones iniciadas con el **Servicio de Salud del Principado de Asturias** a consecuencia de la falta de cobertura de la plaza de pediatra en el Centro de Salud de Ribadesella, cuando se produce la ausencia del titular por vacaciones o por permisos reglamentarios. Esta carencia se relaciona con la falta de especialistas de pediatría eventuales y la inexistencia de una bolsa de demandantes de empleo de la misma especialidad. Las actuaciones finalizaron una vez expuestas las medidas adoptadas por la Administración para garantizar la atención sanitaria durante las mencionadas ausencias, entre las que destacan la atención en situaciones de urgencia por parte del personal facultativo y de enfermería del centro con conocimientos en patología pediátrica, la previsión de que permanezcan activos un número mínimo de pediatras en la zona básica de salud correspondiente, y la posibilidad ofrecida a los padres de recibir atención de un médico pediatra en el centro de salud de la localidad de Colunga, situada a 25 kilómetros de Ribadesella, para lo que se estableció un protocolo de coordinación entre ambas unidades administrativas (16015957 y 17015806).

(...)

En otro orden de cosas, se concluyó la investigación realizada con la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** una vez que se tuvo noticia de la elaboración de un presupuesto para instalar un sistema de ventilación en el Centro de Salud Comillas, en el que la falta de esta instalación y la antigüedad del edificio provocaba que permaneciera abierta la puerta durante la consulta de pediatría (16016100).

ACTUACIONES EN EL ÁMBITO DE LA ATENCIÓN ESPECIALIZADA (8.6)

(...)

Estrategia de Atención al Parto Normal

Después de mantener una reunión con las representantes de una asociación dedicada a la mejora de la atención al parto normal, se inició una actuación ante el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** para actualizar la información sobre las

medidas de seguimiento de los objetivos de la Estrategia de Atención al Parto Normal en el Sistema Nacional de Salud y, específicamente, sobre el desarrollo de herramientas que promuevan más transparencia en la comunicación de resultados asistenciales en los distintos servicios autonómicos de salud. El ministerio ha dado cuenta de que no está prevista una revisión del citado documento estratégico; también ha anunciado que se analizará la información sobre actuaciones sanitarias disponible en los sistemas centralizados que serán después trasladados a las comunidades autónomas (17003835).

Sobre este mismo tema, se solicitó información al **Servicio de Salud de Castilla y León,** dado que la entidad compareciente afirmaba haber recogido muchas quejas y reclamaciones de sus asociadas relacionadas con el parto en el Complejo Hospitalario de León. El servicio autonómico de salud aportó los datos referidos a los principales indicadores estratégicos sobre atención al parto, que no se alejaban notablemente de los valores medios nacionales y europeos. El informe recibido señalaba, no obstante, que se mantenían reuniones con todos los grupos de profesionales implicados para lograr una mejora en la calidad de la atención a las embarazadas y hacer efectivo un proceso asistencial integrado de atención al parto y el puerperio (17004144).

(...)

Infraestructuras

En cuanto a situaciones de inadecuación de infraestructuras, se concluyó una actuación de oficio con la **Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** a raíz del desplome de falsos techos en el Área de Cardiología del Hospital Universitario La Paz y en el edificio materno infantil del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, una vez que se recibió información relativa a la realización de reformas en las zonas deterioradas y en otros edificios de los centros mencionados de acuerdo con el mantenimiento periódico (17003615).

Servicios y especialidades. Medios personales y materiales

Continúa la tramitación de la actuación de oficio referida al funcionamiento de la Unidad de Cuidados Intensivos (UCI) pediátricos de la Maternidad del Hospital General Universitario Gregorio Marañón, de Madrid. Se solicitó información a la **Consejería de Sanidad de la Comunidad de Madrid** sobre la ejecución de medidas de organización y de asignación de equipamiento para asegurar la atención a los pacientes de dicha unidad, así como sobre la adecuación del número de camas en función de la demanda asistencial. La Administración sanitaria comunicó la realización de obras que incrementarían el número de camas de la Unidad de Recuperación Postanestésica

Pediátrica para así garantizar la atención de los pacientes postquirúrgicos que no precisen asistencia en la UCI, antes de su traslado a una planta de hospitalización convencional.

(...)

POLÍTICA SOCIAL (parte II, capítulo 9 del informe anual)

Consideraciones generales

La Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, tras la reforma de 2015, acoge como principio rector de la actuación administrativa de protección de menores el mantenimiento en su familia de origen, y en caso de que no sea posible la prioridad del acogimiento familiar frente al institucional. Se trata de una apuesta decidida por que los menores separados de su familia sean atendidos en otra familia antes que en un centro.

Sin embargo, preocupa al Defensor del Pueblo el elevado número de niños que se encuentra en acogimiento residencial. De acuerdo con el *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la Infancia,* que publica el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad (números 18 y 19), el total de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2016 era de 14.104 (13.596 en 2015, 13.563 en 2014). El total de acogimientos familiares a esa misma fecha, en 2017, era de 19.641 (20.172 en 2015, 19.119 en 2014). Por otro lado, las cifras recogidas en estos boletines indican que a lo largo del año predominan las altas en el sistema de protección mediante el acogimiento residencial frente a las altas en acogimiento familiar (en 2016 fueron 11.381 frente a 4.269, en 2015 11.030 frente a 4.217).

Por tanto, el acogimiento residencial predomina como primera medida de protección, transformándose en parte, a medio y largo plazo, en acogimiento familiar. Las estadísticas publicadas reflejan, además, que en los últimos años no se han producido reducciones significativas en los acogimientos residenciales a favor de los acogimientos familiares. Diversos estudios y los medios de comunicación se hacen eco de la falta de avances producidos en esta materia y del elevado número de niños y adolescentes que están demasiado tiempo en centros residenciales.

El objetivo de reducir sensiblemente el acogimiento residencial a favor del familiar requiere un cambio profundo en las actuaciones administrativas, así como poner en marcha medidas adicionales que incentiven el acogimiento familiar y la adopción. Parece necesario dar más apoyo a las familias acogedoras y el aumento del número de familias capacitadas para acogimientos profesionalizados, especialmente para los casos de niños y adolescentes en situación especialmente vulnerable o con necesidades especiales. Sería deseable estudiar la posibilidad de crear un registro único para todo el territorio de adopciones que permitieran más agilidad y eficacia.

Es preciso señalar también que el sistema legal de protección de menores se apoya en unas potestades muy contundentes de los organismos administrativos que pueden decidir la retirada de la guarda y la tutela de un menor a sus padres. En 2017, como es habitual todos los años, se recibieron numerosas quejas de ciudadanos

expresando su disconformidad con decisiones adoptadas por las entidades públicas de protección de menores y la indefensión que puede llegar a producirse si en la apreciación del riesgo o el desamparo por los servicios sociales de las administraciones competentes se produce algún error, o bien una interpretación irregular de la situación de hecho o de derecho.

La reforma legal de 2015 ha fortalecido la actuación administrativa en los casos de protección de protección de menores. En esa línea se han reducido los plazos de tiempo para oponerse judicialmente a las resoluciones administrativas que imponen medidas de protección (de 3 a 2 meses). Además, desde la reforma las sentencias contrarias a las decisiones de las administraciones en materia de protección no pueden ser objeto de ejecución provisional si se presenta recurso.

Sin duda es necesario que el sistema de protección de menores sea eficaz, y para ello ha de poder reaccionar con rapidez ante casos de abandono, abusos o malos tratos que, por desgracia, se producen en ocasiones. En esa idea residen las contundentes potestades que las leyes españolas otorgan a las administraciones competentes. No obstante, pueden producirse errores o injustas apreciaciones de la situación. A ello se suman los tiempos medios de los procesos judiciales, que pueden llevar a que una decisión administrativa devenga inatacable en términos prácticos, ya que los jueces y tribunales están obligados a velar por el superior interés del menor y en muchos casos tendrán que tomar en consideración el tiempo transcurrido y la incidencia en el desarrollo del menor de un nuevo cambio.

Por ello, el Defensor del Pueblo considera necesario examinar el modelo procesal de oposición a las medidas administrativas de protección de menores con el fin de reducir sensiblemente los tiempos judiciales y, en caso de que ello no se considere posible sin merma de los derechos de las partes, variar dicho modelo hacia un sistema de examen y ratificación judicial obligatoria de las decisiones administrativas.

(...)

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES (9.1)

Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo (9.1.1)

Las reclamaciones que se reciben en esta institución sobre menores en situación de riesgo o desamparo proceden, en la mayoría de los casos, de padres y 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. Las actuaciones, algunas muy

prolongadas, se finalizan al comprobar que existe una resolución judicial sobre el asunto, que el menor vuelve con la familia o que la familia está de acuerdo con la actuación de la Administración (09013901, 16015189, 16015443, entre otras).

En algunos casos son los propios familiares, con los que han vivido los niños durante cierto tiempo, los que se oponen a que vuelvan con sus padres. Las actuaciones en estos casos tienen como dificultad añadida el enfrentamiento entre las partes afectadas. Por ello, se dirigen a tener constancia de que la Administración conoce el conflicto y está actuando en el interés superior del menor. La casuística resulta lógicamente variada pero, tras pedir el Defensor del Pueblo información a las distintas administraciones implicadas y una vez revisado el caso por estas, no siempre detectan indicios de desprotección (16008414).

En el informe de 2015, el Defensor del Pueblo hizo una llamada a las administraciones para que prestaran la máxima atención a las situaciones de adaptación de un menor a la familia adoptiva, después de haber pasado varios meses o incluso años en una familia de acogida de urgencia.

Con cierta frecuencia, debido a distintas circunstancias, como por ejemplo la aparición de un progenitor biológico, el estudio de una eventual reintegración en la familia biológica, la reagrupación familiar en el país de origen, la dificultad en encontrar una o cualquier otra incidencia, el acogimiento de urgencia se prolonga durante bastante tiempo, años incluso, pudiendo resultar difícil para el niño y también para la famílla de acogida el cambio a una familia de adopción.

Debe tenerse presente que el legislador ha establecido la duración máxima del acogimiento familiar de urgencia en seis meses, y la del acogimiento familiar temporal en dos años, salvo que el interés superior del menor aconseje la prórroga de la medida por la previsible e inmediata reintegración familiar, o la adopción de otra medida de protección definitiva (artículo 173 bis del Código Civil).

De ahí que, en estos casos, el acogimiento de urgencia, por la fuerza del paso del tiempo, haya perdido su naturaleza inicial. Ha devenido, de facto, en un acogimiento estable.

Por eso, pese a que sea incompatible la presentación de una solicitud de idoneidad para la adopción con otra para el acogimiento simple o permanente, parece que el interés superior del menor exige flexibilidad en estas situaciones. Además, si bien es cierto que han de primar las medidas de protección estables frente a las temporales, también han de primar las consensuadas frente a las impuestas. En consecuencia, la entidad pública de protección podría plantearse, ante este tipo de circunstancias (un prologado período de convivencia, de años, de un niño con una familia de acogida de urgencia, la existencia de fuertes y positivos lazos afectivos y su voluntad de continuar

cuidando y velando por el niño), la posibilidad de acordar una medida de protección como el acogimiento permanente con la misma familia.

No se puede olvidar que este tipo de decisiones, aparte de resultar difíciles para los niños de corta edad y para las familias de acogida, pueden desincentivar el acogimiento de urgencia, que resulta tan necesario para evitar el acogimiento residencial, especialmente en los niños menores de seis años.

Ilustra esta situación el caso de un menor de 2 años y medio que había permanecido con la familia de urgencia desde que tenía pocos meses. El niño, con una salud delicada, había superado varias intervenciones quirúrgicas que requerían una atención especial y los acogedores solicitaron que permaneciera con ellos bajo la figura jurídica que se considerara adecuada por la Administración**.** La **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía** no accedió, al considerar que el niño debía pasar a una familia con fines de adopción, en aplicación de las normas sobre acogimiento de urgencia. Esta institución dio por concluidas las actuaciones al plantearse el caso concreto ante el órgano judicial competente (16004581).

El traslado permanente de un menor tutelado por una comunidad autónoma a otra distinta está contemplado expresamente en la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, que atribuye a la comunidad de destino la competencia para adoptar la resolución que proceda, en el plazo de tres meses desde que le sea notificado. El 25 de marzo de 2015 se aprobó el protocolo para la coordinación de actuaciones de las entidades públicas competentes en materia de protección de personas menores de edad en supuestos de traslados, el cual mejora la situación de vacío previo sobre este asunto.

A criterio de esta institución, no es legítimo que una Administración, en este caso **la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña**, decida el cese de sus funciones tutelares y concluya el expediente de desamparo por cambio de comunidad autónoma, sin que se haya producido ningún cambio en las circunstancias de los menores tutelados y acogidos por su abuela y residentes en otra comunidad autónoma desde años atrás, sin dar audiencia a los interesados, ni solicitar ni comprobar la asunción de dichas funciones por la Administración de la comunidad autónoma en la que efectivamente residían los niños. Tal forma de proceder es contraria al ordenamiento, así como al interés superior de estos menores, y lesiona sus derechos fundamentales, al haber sido privados de la necesaria protección y representación legal en la minoría de edad.

Esa dirección general podía haber instado la constitución de tutela ordinaria o el ejercicio de las funciones tutelares por otra Administración, o la emancipación de los adolescentes. Podía reclamar alimentos o ejercer las acciones administrativas o

judiciales que hubieran sido procedentes en beneficio de los niños o adolescentes. Corresponde a la Dirección General de Atención a la Infancia promover las actuaciones legales necesarias en defensa de los derechos e intereses de los menores respecto de los cuales tenga asumidas funciones tutelares Estas facultades no se delegan en la familia que acoge a los menores.

Además, y pese al archivo del expediente de desamparo, en los dos años posteriores esa dirección general siguió abonando una ayuda a la abuela por el acogimiento que después le reclama como cobro indebido. La resolución de archivo se notificó a la acogedora, pero la misma en ningún momento hace mención a la finalización de la medida de acogimiento en familia extensa, ni siquiera a la extinción de la prestación económica vinculada a dicho acogimiento. La abuela continuó recibiendo la prestación económica y atendiendo a sus nietos de buena fe, desconociendo la presunta irregularidad que estaba cometiendo la Administración al continuar con el pago de la prestación.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha formulado a la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña el **Recordatorio del deber legal** de dar audiencia a los interesados en el procedimiento, de motivar los actos que limiten derechos subjetivos y de decidir sobre todas las cuestiones derivadas del mismo, así como de resolver de forma expresa y en los plazos establecidos cuantas solicitudes, reclamaciones y recursos sean presentados por los ciudadanos. Al mismo tiempo, formuló a esa dirección general las **Sugerencias** de revocar de oficio la resolución de conclusión del expediente de desamparo y las resoluciones de reintegro de prestaciones (16008306).

Centros (9.1.2)

Deben destacarse en este ámbito las actuaciones de oficio iniciadas a finales de 2016 con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, como consecuencia de la visita realizada al Centro Isabel Clara Eugenia y al Centro de primera acogida de Hortaleza por personal de esta institución.

Tras la información recibida de la consejería, el Defensor del Pueblo ha formulado las siguientes **Recomendaciones:**

1. garantizar que la formación específica de los vigilantes de seguridad es para centros de protección de menores, no de menores infractores, y que incida en la protección del menor y en los derechos de los niños. Para ello, debe exigirse en el pliego de prescripciones técnicas del contrato de seguridad y vigilancia correspondiente;

2. en el caso concreto de la empresa que se ocupa de la vigilancia en estos centros, requerir que expida a sus trabajadores de seguridad, para su entrega a la dirección de los centros, certificados de realización de cursos de formación continua sobre contención física y sobre derechos de los menores de edad en centros de protección de menores;
3. adaptar la regulación de las medidas de contención en los reglamentos internos de los centros de protección, e impartir instrucciones, para que por parte del personal se utilicen como último recurso, en el momento de agitación del menor —no posteriormente—, como una medida excepcional cuando la labor educativa no funcione, con la debida proporcionalidad, siempre bajo supervisión de un educador, y nunca como sanción a un comportamiento del menor;
4. comunicar inmediatamente la medida de contención a la dirección del centro de protección, que deberá dar traslado de la medida adoptada a la Entidad Pública de Protección y al ministerio fiscal; y
5. garantizar al menor ingresado en un centro de primera acogida el secreto de sus comunicaciones telefónicas como establecen los artículos 18.3 de la Constitución española y 4 de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor. En caso de que resulte necesaria la restricción o suspensión del secreto de la comunicación por razones educativas y de protección, deberá adoptarse siempre en interés del menor, de forma motivada y ser notificada al menor afectado, a las terceras personas que mantienen las conversaciones con él y al ministerio fiscal, como principal garante de los derechos del menor. Los reglamentos internos de los centros de acogida y protección deben adaptarse a este respecto.

Al cierre de elaboración del presente informe, se seguía a la espera de la respuesta de la consejería que ha sido requerida ya una vez. Además, con motivo de varias noticias aparecidas en distintos medios de comunicación y de las quejas presentadas por varias entidades que trabajan en el ámbito de los derechos de los menores de edad, se ha solicitado a la consejería que facilite información más amplia sobre diversas cuestiones relativas a la organización, funcionamiento y el trato dado a los menores, en concreto a los menores extranjeros no acompañados, en el Centro de Hortaleza (16005990, 16014422). En concreto, se ha solicitado a la consejería que facilite información sobre la ocupación del centro y organización de las plazas; perfil de los menores y programas previstos para cada uno de ellos, según sus necesidades; tiempo medio de estancia en el centro; existencia de conflictos de convivencia entre adolescentes de perfiles muy diversos; y situación de los seis menores que aparentemente abandonaron el centro en otoño, como sucedió con otros en 2016, y dormían en el parque cercano.

Por otro lado, algunas de las quejas recibidas trasladan testimonios de menores extranjeros no acompañados acogidos en el centro, que refieren presuntas

vulneraciones de sus derechos. Según esos testimonios, en la zona de acogida y observación donde pasan sus primeros días existen unas condiciones especiales muy restrictivas y limitaciones respecto a las salidas; no existen programas específicos para los menores con adicciones; se dan en ocasiones casos de malos tratos por parte del personal y existen dificultades para que estos menores puedan denunciarlos ya que la policía exige la presencia de tutor. El Defensor del Pueblo ha solicitado información a la consejería sobre estas cuestiones (16005990, 16014422).

Adopción (9.1.3)

Organismos acreditados para la adopción internacional

Muchos países exigen la intermediación de un organismo acreditado para la adopción internacional de menores en su territorio. Durante el presente año, la institución ha recibido quejas sobre las dificultades económicas por las que atravesaba uno de estos organismos, acreditado por la Xunta de en Galicia, y que actúa en Burundi. La **Consejería de Política Social de la Xunta de Galicia** autorizó la subida de la aportación por familia, ante la falta de viabilidad económica de la entidad como consecuencia del aumento de la duración de las tramitaciones con este país.

Para garantizar la continuidad de sus expedientes de adopción en Burundi, las familias debían hacer frente a un incremento de casi el 60 % de lo presupuestado. Los interesados solicitaban que se autorizara la tramitación de los expedientes de ofrecimiento para las adopciones que se encontraban pendientes por las autoridades centrales de ambos países.

La embajada de España puso de manifiesto el deterioro de la situación en aquel país y alertaba sobre los riesgos de seguridad jurídica que puede suponer la tramitación entre las autoridades centrales de los dos países sin la intervención de un organismo acreditado. Al tiempo, informaba de que la ley de Burundi relativa a la filiación adoptiva, contempla la intervención de una entidad mediadora en la tramitación de expedientes de adopciones internacionales. Por ello, el **Ministerio de Asuntos Sociales**, de acuerdo con las comunidades autónomas, no ha considerado viable dicha opción. El ministerio deja constancia de que en la Comisión Interautonómica de Infancia y Familia, celebrada en junio de 2017, en la que participaron los directores generales de Infancia de todas las entidades públicas españolas, así como representantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, se trató la situación de la adopción en Burundi, reiterándose la necesaria intervención de un organismo acreditado en la tramitación de adopciones con dicho país.

En este asunto, las nuevas funciones que Ley 26/2015 encomienda a la Administración General del Estado sobre estos organismos siguen sin ser ejercidas,

debido a la falta del preceptivo desarrollo reglamentario previsto en el artículo 7.10 de la modificada Ley 54/2007 (17002605 y relacionados).

Diferencia de edad entre adoptante y adoptado

La **Consejería de Sanidad y Política Sociales de Extremadura** ha enviado el proyecto de decreto de adopción de esa comunidad autónoma, en el que se eleva la diferencia de edad entre el adoptante y el adoptado de 40 a 45 años. El proyecto incluye una disposición transitoria que prevé la aplicación de esa nueva regulación desde la entrada en vigor de la norma a las familias que lo soliciten de forma expresa. Se materializa así la aceptación de la **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo en 2016, a la **Junta de Extremadura,** para ajustar la diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado**,** contemplada en el procedimiento de valoración de las solicitudes de adopción y acogimiento familiar, a la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia (15015336).

En términos similares se ha planteado recientemente la aplicación de una limitación por diferencia de edad inferior a los 45 años en **La Rioja,** y se han iniciado actuaciones (17024212 y 17024270).

Discrecionalidad técnica

La discrecionalidad técnica en la **apreciación de la idoneidad para adoptar** no debe exceder los márgenes razonables. En una queja de larga tramitación, en la que la **Junta de Extremadura** vio como un juzgado y luego la Audiencia dejaba sin efecto una resolución de falta de idoneidad basada en que los padres adoptivos no viven parte de la semana juntos, por necesidades de trabajo, y en el que el juez de instancia indicaba que dicha decisión era «errónea, infundada, arbitraria, discriminatoria y sobre todo no ajustada a la realidad social», la **Consejería de Sanidad y Políticas Sociales**, con ocasión de la preceptiva renovación del expediente, denegó de nuevo la idoneidad exactamente por los mismos argumentos. La persistencia de la consejería en su postura puede conllevar la imposibilidad de adoptar a un menor recién nacido, debido al transcurso del tiempo y a las normas sobre diferencia máxima de edad entre adoptante y adoptado. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a esa consejería una **Advertencia** sobre los perjuicios que su actuación está causando a los interesados y sobre la responsabilidad en que pueden incurrir las autoridades y funcionarios participantes por tales hechos. La consejería afirmó expresamente haber tomado nota de la advertencia, pero sin compartir sus valoraciones.

La postura de la Administración ha obligado a los interesados a plantear de nuevo el asunto en vía judicial. En noviembre de 2017 el Juzgado de Mérida les ha reconocido la idoneidad para adoptar a un niño/a ruso de cero a dos años y la obligación de la citada consejería de proceder a eliminar del expediente de adopción el informe psicosocial de 14 de junio de 2016, así como la resolución de no idoneidad. La sentencia señala que «para tramitar el expediente en Rusia estos documentos deberán de ser sustituidos por el informe pericial judicial de declaración de idoneidad y por un nuevo certificado emitido por la Administración declarando la idoneidad» (13010718).

FAMILIAS NUMEROSAS (9.2)

Los compromisos adquiridos por el Gobierno sobre la revisión de la Ley de protección a las familias numerosas figuran expresamente en la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y la adolescencia. Dispone que el Gobierno remitirá a las Cortes Generales, en el plazo más breve posible, un proyecto de ley de reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, que con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.

La respuesta de la **Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad,** en el mes de abril de 2017, sobre cómo va la proyectada reforma de la Ley 40/2003, fue que se iba a constituir un grupo de estudio interautonómico. En paralelo, se iba a iniciar la negociación interministerial de la parte que corresponde a la Administración General del Estado. Se indicaba que en este marco podría abordarse la problemática que suscita la aplicación de la normativa de familia numerosa a los supuestos de custodia compartida, y promover e impulsar los cambios que resulten procedentes para tutelar de la forma más adecuada los intereses de todos los miembros de las familias destinatarias de los beneficios que otorga la ley (17006972).

Entre tanto, las familias plantean ante esta institución diversas cuestiones que necesitan ser atendidas. Entre ellas cabe destacar las derivadas de la reforma operada en este ámbito por la Ley 26/2015, de 29 de julio. En un principio las administraciones aplicaron un criterio restrictivo respecto a la extensión de los beneficios en el ámbito de la educación relativos a los derechos de matriculación y examen previstos en el artículo 12.2.ª) de la Ley de familias numerosas, a los títulos que estuvieran en vigor el 1 de enero de 2015, exclusivamente al curso escolar 2015/2016.

Durante 2017, el **Ministerio de Sanidad Servicios, Sociales e Igualdad** ha informado del cambio de criterio aplicable en esta materia. De esta forma, cuando el título de familia numerosa estuviera en vigor a fecha 1 de enero de 2015 y existan

miembros de la unidad familiar que cumplan lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 40/2003 tras la redacción dada por la Ley 26/2015, los hijos que permanezcan en el titulo de familia numerosa, es decir los menores de 25 años, tendrán derecho a los beneficios relativos a derechos de matriculación y examen hasta que cumplan dicha edad (17001616 y 17001643).

De otra parte, plantean las quejas si la citada reforma conlleva el que las familias numerosas de categoría especial mantengan o no esa condición cuando el número de hijos quede por debajo del establecido en cada caso para dar derecho a la misma. El criterio de la **Dirección General de Servicios para la Familia y la Infancia** del **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** es que se mantiene únicamente el derecho a continuar como familia numerosa, pero no en esa categoría, sino en la general. Sin embargo, el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sentencia de 14 de octubre de 2016 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, defiende el criterio contrario. Por ello, sobre la base de la sentencia y a la búsqueda de una interpretación uniforme, acorde con el principio de igualdad ante la ley, se formuló una **Recomendación** para que se adecuen los criterios interpretativos al mantenido en este punto por el alto tribunal andaluz, sobre el mantenimiento del título y de la categoría en tanto subsistan hijos con edad por debajo de aquella en la que se pierde el beneficio de familia numerosa. La **Recomendación** no ha sido aceptada al efectuarse una interpretación discrepante de las sentencias que la fundamentan y considerar que no existe jurisprudencia en sentido estricto. Al mismo tiempo, la Junta de Andalucía ha promovido recurso de casación en interés de ley, que ha sido admitido a trámite por el Tribunal Supremo, por lo que el Defensor del Pueblo ha dejado en suspenso las actuaciones (16013854).

La falta de reconocimiento de familia numerosa de categoría especial para aquellas familias en las que han tenido lugar dos nacimientos de gemelos o mellizos, ya que cumplen el requisito exigido en la ley de que «al menos tres hijos procedan de parto múltiple», hizo necesario reiterar las actuaciones realizadas ante la **Comunidad de Madrid** en 2009. El 10 de julio de 2017 la **Dirección General de Familia y el Menor** dio la instrucción de confirmar la categoría especial para dichas familias (17011420 y 17010931).

La **Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha** exigía la residencia en la comunidad de todos los miembros de la familia numerosa para la emisión de título. La **Consejería de Bienestar Social** asume que dicho requisito no tiene amparo legal y supone una seria cortapisa para familias con padres separados o divorciados. Se compromete a impulsar una modificación de la Orden de 26 de junio de 2008, reguladora de esta cuestión (16015437).

La **Consejería de Educación de Castilla y León** ha dado respuesta aceptando la **Recomendación** formulada el pasado año, sobre la indebida aplicación de la capacidad económica a la bonificación por familia numerosa de tasas y derechos en el ámbito educativo. Para ello, en la Ley 2/2017, de 4 de julio, de medidas tributarias y administrativas, que acompaña a la Ley de presupuestos para 2017, se ha modificado la Ley 12/2001, de 20 de diciembre, de modo que en materia de tasas por expedición de títulos y certificaciones académicas y por la realización de pruebas en el ámbito de las enseñanzas no universitarias, se elimina el requisito de la capacidad económica de la unidad familiar para la aplicación de las exenciones y bonificaciones en el supuesto de las familias numerosas (16008694).

La **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de Castilla y León** excluyó del título de familia numerosa a una persona con discapacidad, mayor de 26 años, por percibir una pensión por importe superior al Indicador Público de Rentas de Efectos Múltiples (IPREM). Esta institución puso de manifiesto ante la consejería que la reforma introducida por la disposición final décimo tercera de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para el año 2013, modificó, con efectos de 1 de enero de 2013 y vigencia indefinida, el apartado 2.º de la letra c) del número 1 del artículo 3 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección de las familias numerosas, contemplando expresamente que en los supuestos en que dichos ingresos procediesen de una pensión no contributiva por invalidez no operará tal límite. Revisado el expediente se constató el error reponiendo al interesado en su derecho (17015850).

Las demoras en el reconocimiento y expedición del título de familia numerosa han requerido actuaciones en diversas comunidades autónomas como **Canarias** y la **Comunitat Valenciana**. Los responsables de las citadas administraciones han puesto de manifiesto que las últimas modificaciones legislativas en la materia han producido un importante volumen de las solicitudes de renovación de título, normalmente con un período de validez anual. Por ello han adoptado medidas para agilizar dichas tramitaciones entre las que destacan: la simplificación de tramites, el incremento de personal, así como, en el caso de Canarias la suscripción de acuerdos con otras administraciones (los Cabildos Insulares de Lanzarote y Fuerteventura y en trámite con diversos ayuntamientos de las islas), cuyo objeto es descentralizar y agilizar la emisión de dichos títulos (16017604 y 17011303, entre otras).

Ayudas económicas al parto múltiple o tercer hijo

Se ha detectado una demora generalizada en el pago de ayudas por parto múltiple o de tercer hijo en Andalucía. En junio de 2017 la Junta de Andalucía daba respuesta a

algunos expedientes indicando que en la **Delegación Territorial de Huelva** se estaban pagando las prestaciones reconocidas en mayo de 2014; en **Córdoba** las de octubre de 2013 y en **Granada** las de julio de 2014. Se indicaba que no se habían podido resolver por falta de disponibilidad presupuestaria. La información solicitada por el Defensor del Pueblo sobre el número de casos que están en esta situación, cuánto se debe y qué se va a hacer para solucionarlo, así como respecto a si se contemplan medidas de abono de intereses, no se había recibido al cierre de este informe (16009279, 16012382, 16016926 y 17001670 entre otras).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD (9.3)

(...)

Atención temprana (9.3.2)

Los programas y medidas de intervención dirigidas a que las personas con discapacidad adquieran su máximo nivel de desarrollo y autonomía personal son imprescindibles para su atención integral, y deben comenzar en la etapa más temprana posible y basarse en una evaluación multidisciplinar de las necesidades y capacidades de la persona, tal y como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. Se trata de que esas personas logren y mantengan su máxima independencia, capacidad física, mental y social, y su inclusión y participación plena en todos los aspectos de la vida. Los programas de atención integral pueden consistir en habilitación o rehabilitación médico-funcional, atención, tratamiento y orientación psicológica, educación y apoyo para la actividad profesional.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha realizado actuaciones con la **Comunidad de Madrid,** al constatar la existencia de demoras en las valoraciones que debe realizar el Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) y las listas de espera para el acceso a los programas, una vez hecha la valoración y determinada la necesidad.

Parece necesaria la puesta en marcha de instrumentos y protocolos adecuados de coordinación entre el ámbito sanitario, educativo y social para la tramitación de la valoración y adjudicación de estos recursos. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia** ha comunicado a esta institución la creación de un grupo de trabajo en el que participan representantes de las tres consejerías implicadas en materia de atención temprana. Está trabajando en la creación de un documento conjunto en el que se recojan los procedimientos de derivación y coordinación entre los servicios sanitarios, educativos y sociales, así como en un documento de información para los profesionales de todos los ámbitos implicados. Asimismo, se informa de que existe otro grupo de trabajo cuyo objetivo es acordar la creación de un registro informático único, para reflejar las

actuaciones de los diferentes agentes que intervienen en atención temprana. Dada la importancia del asunto, el Defensor del Pueblo mantendrá sus actuaciones hasta la definitiva aprobación del protocolo de coordinación y la puesta en marcha del registro informático único (16014652).

Respecto a las listas de espera, iniciadas actuaciones sobre la prolongada demora en facilitar la atención temprana que requiere un menor, cuya necesidad tiene reconocida desde septiembre de 2016, la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de la carencia de plazas suficientes para facilitar la intervención. La consejería expuso que la demanda de atención temprana, debido a la mayor detección en los últimos años, es superior a los recursos disponibles, pese al incremento en 600 plazas durante 2016. Como resultado, los plazos de acceso a la atención efectiva se alargan. Existen 3.319 plazas totales de intervención, apoyo y seguimiento, contratadas con 36 centros. Sin embargo, en los dos centros solicitados se encuentran pendientes de plaza 98 y 73 menores, respectivamente.

Esta institución ha solicitado a la consejería que comunique las medidas que se puedan adoptar para hacer efectivo lo antes posible el derecho de menor afectado, el número total de menores que, estando valorados, no reciben en la actualidad el tratamiento prescrito por falta de plazas, y los planes o medidas dirigidos al aumento de los recursos de atención temprana en la Comunidad de Madrid con el fin de reducir al mínimo los plazos y evitar la pérdida un tiempo muy valioso para el mejor desarrollo de los niños con discapacidad. A fecha de cierre de este informe, no se había recibido aún a la preceptiva contestación (17001448).

(...)

PERSONAS EN SITUACIÓN DE PROBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (9.5)

(...)

Programas de garantía alimentaria (9.5.4)

Desde el año 2013, a raíz del impacto de la grave crisis económica, el Defensor del Pueblo realiza actuaciones de oficio con comunidades autónomas, ciudades autónomas y diversos municipios con el fin de comprobar las medidas adoptadas para paliar los impactos de la pobreza en la nutrición de los menores que viven en hogares con privaciones materiales. El objetivo ha sido poner de manifiesto la necesidad de mantener políticas de detección precoz, mediante la colaboración con las autoridades educativas, sanitarias y de servicios sociales, así como establecer ayudas finalistas o actuaciones

específicas para estos supuestos, con independencia de las prestaciones ya establecidas para hacer frente a las situaciones de necesidad.

El Defensor del Pueblo dirigió varias **Recomendaciones** a las autoridades estatales, a las comunidades autónomas y a los 62 municipios con una población superior a 100.000 habitantes, para que arbitraran medios extraordinarios para atajar el problema. Estas actuaciones respondían a la apreciación de que los sistemas de rentas mínimas y otros mecanismos de protección asistencial resultan poco ágiles respecto a carencias en alimentación de los niños por falta de recursos económicos. El Defensor del Pueblo pretendía una intervención directa y finalista que lograra revertir la situación de infranutrición.

Como primera medida se recomendó la apertura de los comedores escolares en período estival, que se completó después con otras referidas al establecimiento de planes de garantía alimentaria que cubrieran especialmente todos los períodos no lectivos.

Si bien no todas las administraciones a las que se dirigió la institución 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, aunque no siempre con ese enfoque finalista y centrado en los niños.

En 2017 se consideró adecuado dirigirse a municipios con población superior a los 50.000 habitantes que, por su tamaño y circunstancias socioeconómicas, podían contar con grupos de menores en riesgo severo de exclusión. Para ello, se seleccionaron municipios de entre 50.000 y 100.000 habitantes, que cumplieran alguno de los siguientes criterios: a) pertenencia a una comunidad autónoma con alguno de los indicadores AROPE (riesgo de pobreza, carencia material severa o personas viviendo en hogares con baja intensidad en el trabajo) superior a la media nacional y con una renta media *per* cápita inferior a la media nacional; b) municipios que tuvieran una renta media *per* cápita inferior a la media de su comunidad autónoma.

La institución formuló a estos municipios dos **Recomendaciones:** establecer un sistema de alerta, mediante la colaboración con los centros escolares y sanitarios, para la detección de situaciones de menores con insuficiencias alimentarias; y reforzar el sistema de garantía alimentaria para estos menores que contemple especialmente actuaciones en períodos no lectivos.

El principal objetivo de esta institución, como ya se ha dicho, al formular estas **Recomendaciones,** es incidir en que la atención a los menores en riesgo requiere una intervención centrada en los propios menores de una manera directa y finalista. Para ello, se considera adecuado reforzar los procedimientos de alerta ante estas situaciones,

lo que exige una mejora de la coordinación entre las distintas áreas de servicios sociales, educación y sanidad.

En las respuestas recibidas se aprecia que los ayuntamientos concernidos han ido adquiriendo progresivamente conciencia de la relevancia de este tema y que en todos los municipios consultados se han adoptado medidas para garantizar la alimentación de los menores.

Por lo que respecta al sistema de alerta y detección precoz, muchos municipios tienen convenios de colaboración con distintos organismos para poder detectar este tipo de situaciones. Sin embargo, algunos municipios no se han pronunciado al respecto, por lo que se han continuado las actuaciones iniciadas (17010970 y otras).

(...)

VIVIENDA (parte II, capítulo 10 del informe anual)

(...)

PROBLEMAS HABITACIONALES DE EMERGENCIA SOCIAL ANTE LOS DESAHUCIOS (10.6)

Suscita preocupación en esta institución la falta de la debida aplicación en España del Dictamen de 20 de junio de 2017, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas, en virtud del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Las administraciones no siempre adoptan medidas para evitar que los interesados queden sin alternativa habitacional ante sus inminentes desalojos.

Esta institución ha comprobado que, en ocasiones, la Administración ha soslayado las recomendaciones formuladas por dicho comité, en particular la contemplada en el artículo 21.c: «adoptar las medidas necesarias para asegurarse de que los desalojos que afecten a personas sin recursos para procurarse una vivienda alternativa, solo se ejecuten después de que haya habido una consulta genuina y efectiva con estas personas y de que el Estado parte haya realizado todos los pasos indispensables, hasta el máximo de sus recursos disponibles, para que las personas desalojadas tengan una vivienda alternativa, en especial en aquellos casos que involucran a familias, personas mayores, niños y/u otras personas en situación de vulnerabilidad».

En el presente ejercicio, esta institución ha hecho hincapié en evitar desalojos de viviendas a unidades familiares con escasos recursos económicos en las que existan menores de edad, sin que se hayan adoptado medidas para proveerles de viviendas con el fin de evitar su posible exclusión social. Las ayudas proporcionadas no son suficientes para proteger el derecho a una vivienda adecuada. Se han dirigido recomendaciones en este sentido (17012557 y 15014494).

(...)

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO (parte II, capítulo 11 del informe anual)

SEGURIDAD SOCIAL (11.1)

Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas (11.1.1)

(...)

La actuación de la institución ha permitido en algún caso subsanar disfunciones puntuales, tales como la errónea asignación de nuevos números de afiliación a la Seguridad Social a unos menores en el momento de incluirlos como beneficiarios de la madre, pese estar registrados desde su nacimiento con otro número diferente de afiliación. La compareciente temía que tal situación pudiera ocasionarles futuros problemas en el ámbito sanitario o laboral y se lamentaba de que no se hubieran atendido sus peticiones de rectificación. La **Tesorería General de la Seguridad Social** eliminó cada uno de los registros duplicados, quedando como números únicos de afiliación los solicitados por la reclamante (17007446).

EMPLEO (11.2)

(...)

Formación profesional (11.2.4)

(...)

Ayudas y subvenciones

(...)

Esta institución ha puesto de manifiesto las sucesivas reformas realizadas en el ámbito laboral, para la ampliación del derecho a reducción de jornada de los trabajadores que por razón de guarda legal tienen a su cuidado algún menor, hasta fijar en la última modificación de esta materia, operada por Real Decreto Legislativo 16/2013, de 20 de diciembre, en doce años la edad del menor que justifica que el progenitor pueda ejercer el derecho a reducción de jornada para su cuidado.

Atendiendo a la finalidad de las ayudas a la conciliación, no parece que pueda afirmarse que los hijos mayores de seis y menores de doce años demanden una necesidad de conciliación menor que los menores de esa edad, lo que justifica suficientemente considerar precisamente esa edad como determinante o no de la concesión de ayudas a la conciliación. Parece más bien que, en este aspecto, la

normativa reguladora de la formación para el empleo no se ha adaptado a la evolución social de la reivindicación de la conciliación familiar para el cuidado de los hijos como aspiración y derecho de los trabajadores, ni ha seguido la evolución legislativa de esta materia en el ámbito laboral, tendente, como ha quedado expuesto, a un mayor reconocimiento del derecho.

Esta institución ha solicitado a la Secretaría de Estado de Empleo que se examine la procedencia de fijar como límite de edad del menor sujeto a cuidado que da derecho a estas ayudas los 12 años, en coherencia con lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores, para posibilitar la reducción de jornada como medida de conciliación de la vida familiar y la laboral.

El criterio de esta institución ha sido recogido en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio (17003106).

(...)

ACTIVIDAD ECONÓMICA (parte II, capítulo 13 del informe anual)

(...)

ACTUACIONES DERIVADAS DE LA COYUNTURA ECONÓMICA (13.1)

(...)

Prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias (13.1.1)

La Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, aprobó suspender inmediatamente y por dos años los desahucios de las familias que se encontraban en especial riesgo de exclusión. Después, la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, amplió el plazo de dos a cuatro años para cuando la vivienda es adjudicada al acreedor siempre que se cumplan los requisitos previstos en la ley.

Esta medida, que tenía carácter excepcional y temporal, finalizaría el 15 de mayo de 2017, pues la situación económica de muchas familias no ha variado y seguirán sin poder pagar las cuotas hipotecarias que gravan su vivienda habitual. Se consideraba necesario aprobar una nueva prórroga para personas en riesgo de exclusión social. Por ello, se inició una actuación de oficio y se solicitó información sobre la cuestión a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Esta secretaría consideró que, llegados al momento presente, hay razones económicas y coyunturales para prorrogar nuevamente la suspensión de los lanzamientos por desahucios, como ya se hiciera en 2015. Y ello a pesar de las acciones dirigidas a procurar la reestructuración de la deuda hipotecaria de quienes padecen dificultades extraordinarias para atender su pago, y de los mecanismos de flexibilización de los procedimientos de ejecución hipotecaria.

Se aprobó el Real Decreto-ley 5/2017, de 17 de marzo, que modifica, de un lado, el Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, y, de otro, la Ley 1/2013, ya citada. Establece (modificando el apartado 1 del artículo 1 de la Ley 1/2013) que hasta después de siete años desde la entrada en vigor (es decir, hasta el 15 de mayo de 2020) no procederá el lanzamiento cuando en un proceso judicial o extrajudicial de ejecución hipotecaria se adjudique al acreedor la vivienda habitual de personas especialmente vulnerables y en las circunstancias económicas previstas en ese artículo. En suma, la nueva redacción amplía de cuatro a siete años el plazo de suspensión de lanzamientos, por tanto tres años adicionales de prórroga (17003339) .

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE (parte II, capítulo 14 del informe anual)

(...)

TRANSPORTE (14.3)

(...)

Transporte por ferrocarril (14.3.4)

(...)

Menores y adultos en plazas separadas

A las personas que viajan con menores y desean adquirir los billetes con la tarifa «Billete Promo», que es más económica, les genera incertidumbre e inseguridad el hecho de no poder elegir los asientos.

Renfe informa de que si el cliente no está de acuerdo con las plazas asignadas, dispone de dos horas de cortesía para anularlas, sin gastos, por el mismo canal de venta.

Esta institución constató que en la página web de Renfe (www.renfe.com/viajeros/tarifas/billete_promo.html), en la tarifa «Billete Promo» lo que se indica es que no se admiten cambios ni anulaciones. Pero las familias o personas que viajan con menores han de poder conocer desde el primer momento si pueden viajar juntos en el mismo vagón y de ese modo continuar con la compra, o desistir. Por ese motivo se ha recomendado a la Entidad Pública Empresarial Renfe que posibilite la elección de asientos antes de finalizar la compra de los billetes con dicha tarifa.

En su respuesta, Renfe ha comunicado estar en proceso de estudio la funcionalidad para que el sistema de venta, antes de realizar el abono de los billetes, informe de las plazas asignadas, tanto en el caso de la tarifa promo como en otras tarifas que no permiten elección de plaza, a fin de que el cliente pueda decidir si cierra o renuncia a la compra (17012612, 17012053).

Transporte por carretera: regulación (14.3.5)

1. Se ha detectado falta de regulación de las condiciones para que los menores no acompañados puedan viajar. Son las empresas de transporte titulares de concesiones administrativas quienes unilateralmente determinan las condiciones, en sus respectivos contratos. La protección del interés superior del menor hizo necesario recomendar al **Ministerio de Fomento** regular el transporte por carretera de los menores no

acompañados. Esta **Recomendación** no ha sido aceptada y la Dirección General de Transporte Terrestre ha informado de que se introducirá como criterio de valoración en los pliegos para las ofertas que se presenten para la licitación de las concesiones administrativas (16003379).

(...)

URBANISMO (parte II, capítulo 16 del informe anual)

(...)

DEBER DE CONSERVACIÓN (16.6)

(...)

Deber de conservación de parques, jardines y áreas de juego infantil

La Comisión de Derechos de la Familia, la Infancia y la Adolescencia del Senado ha acogido las recomendaciones efectuadas por esta institución en el estudio sobre Seguridad y Accesibilidad de las Áreas de Juego Infantil, elaborado en 2015, instando al gobierno, a las comunidades autónomas y a los ayuntamientos a adoptar medidas para garantizar unas áreas de juego más seguras y accesibles. En concreto, la comisión insta a la Administración General del Estado a estudiar y, en su caso, aprobar unas condiciones mínimas de seguridad de todas las áreas de juego infantil de nueva construcción y establecer un período de adaptación para las ya existentes. A las comunidades autónomas que carezcan de legislación sobre la materia, que establezcan los requisitos de seguridad de estas áreas y elaborar un protocolo de actuación para garantizar un montaje, instalación y mantenimiento correcto de los nuevos elementos de juegos. Y, finalmente, a los ayuntamientos, a que aprueben ordenanzas de requisitos mínimos de accesibilidad de estas áreas, que incluyan en los planes municipales de accesibilidad las intervenciones en estas áreas y 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 (parte II, capítulo 17 del informe anual)

(...)

TERRITORIO Y POBLACIÓN (17.4)

Han sido frecuentes las quejas presentadas por personas, normalmente extranjeras, que veían dificultado su derecho, y su deber, a empadronarse en el municipio en el que residen habitualmente. En alguna ocasión se ha observado que la razón de estas situaciones derivaba de la práctica de un criterio administrativo no acorde con la legalidad, ya sea por una interpretación errónea de la norma aplicable dada por el funcionario interviniente, o a una instrucción de un superior dada de modo más amplio a toda la unidad administrativa (16006377).

(...)

En este tipo de quejas, esta institución ha indicado a los ayuntamientos que no les corresponde realizar ningún control sobre la legalidad o ilegalidad de la residencia en territorio español de ninguno de sus vecinos, y que tampoco intervienen en la concesión de los permisos de residencia ni son competentes para controlarlos. Su obligación es exclusivamente reflejar en un registro, el padrón, el domicilio y las circunstancias de todas las personas que habitan en su término municipal, y no deben controlar a través del padrón la legalidad de la ocupación de la vivienda, ni la legalidad de la residencia en España de ninguno de sus vecinos. También se ha indicado que si el formulante de la queja estaba viviendo de una manera efectiva y continuada en la dirección que había facilitado en su solicitud de empadronamiento, tenía derecho a ser empadronado toda vez que solo debía utilizarse un dato fáctico, el de la residencia habitual, y no un dato jurídico cual era el de la residencia legal (16012394, 17011632).

Es preciso reseñar aquí los criterios sostenidos por esta institución en las quejas presentadas en los casos en que un progenitor que tenía la patria potestad, pero no la guarda y custodia, de un hijo menor, que convivía con el otro progenitor, solicitaba los datos padronales del hijo de ambos. En estos casos, la Administración interviniente debía observar el máximo cuidado para no lesionar ningún derecho de los tres sujetos intervinientes: el solicitante, el hijo menor y el otro progenitor con el que este conviviera. Como era posible que se produjera una colisión de derechos de ambos progenitores, se indicó que había que resolver caso por caso, atendiendo siempre a aquello que fuese más beneficioso para el menor. El ayuntamiento debía tener también en cuenta que los datos del padrón municipal de habitantes son datos de carácter personal, por lo que, para poder facilitar a un ciudadano uno de esos datos, se debía requerir el consentimiento inequívoco del afectado, salvo que la ley dispusiera otra cosa, y en el

caso de los menores dicho consentimiento lo debía dar sus representantes legales. Asimismo debía tenerse presente que, en el caso de progenitores que vivieran en domicilios distintos, el que uno de ellos conociera el domicilio del menor le afectaba no solo a este, sino que también conllevaba que conociera el domicilio del otro progenitor que residiese con el niño, y esta dirección era un dato de carácter personal protegido por la ley, por lo que, en principio, únicamente podía revelarse mediante la autorización expresa de la persona que conviviese con el menor. En principio, y partiendo de estas premisas, el progenitor que tuviese la patria potestad compartida, pero no la guarda y custodia de un hijo menor, podía pedir los datos padronales de este. Se podría facilitar el documento padronal del niño si de la solicitud presentada se comprobara que el progenitor solicitante conocía el domicilio del menor, por lo que no se produciría ninguna revelación de datos del otro progenitor con quien viviese y que tuviese su guarda y custodia.

No obstante, ante la duda de cuándo un ayuntamiento tenía que solicitar la audiencia previa al progenitor que ostentase la guarda y custodia para que pudiera alegar lo que estimase oportuno ante esa petición de datos del otro progenitor, esta institución ha venido señalando que, en principio, el ayuntamiento debía verificar que el solicitante había acreditado, mediante resolución judicial, que ejercía la patria potestad compartida de su hijo. En ese caso se ha sugerido que se le comunicase al progenitor que tuviese la guarda y custodia, que se le ha expedido al otro tal documento que afectaba al hijo común ya que conocía su domicilio. Por el contrario, debería concederse al progenitor custodio una audiencia previa durante treinta días, cuando el que solicita los datos padronales de su hijo menor desconociera el domicilio de progenitor custodio, ya que, en estos casos, sí podría resultar necesaria la reserva sobre el lugar de residencia a favor de las personas que convivieran con ese menor. Igualmente procedería otorgar esa audiencia previa cuando el ayuntamiento tuviera conocimiento de alguna advertencia o situación sensible comunicada anteriormente por el progenitor que ostentase la guarda y custodia.

Esta institución entiende que, si estuviese justificada la razón alegada por el progenitor que no tuviese la guarda y custodia para solicitar el documento padronal del menor, procedería la expedición de ese documento si el progenitor que ostentase la custodia no aportara ningún dato objetivo que justificase su oposición, o cuando se formulase una mera negativa sin razón alguna, o no se apreciase de forma objetiva el perjuicio que ello le podría acarrear. En este tipo de casos se podría entender que se estaría produciendo un abuso de derecho por el progenitor que tuviese la guarda y custodia, además de una restricción de los derechos que el solicitante tendría en su condición de representante legal de su hijo menor. Esa actuación pasiva o injustificada también podría producir un perjuicio al menor si ese documento padronal pedido se precisase para la realización de un trámite que fuese favorable a sus intereses.

De igual modo se ha sostenido el criterio de que procedía la denegación sin más del documento padronal solicitado, cuando el ayuntamiento tuviese constancia de un caso de violencia de género, abuso de menores, orden de alejamiento del solicitante, riesgo claro de sustracción del menor por el progenitor solicitante, o cuando el progenitor no custodio careciera del derecho de visita a sus hijos menores o solo pudiera hacerlo bajo supervisión de terceros y en ciertos lugares, todo ello acreditado por resolución judicial (16012398).

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS (parte II, capítulo 18 del informe anual)

(...)

PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO Y MOVILIDAD (18.3)

Movilidad y conciliación (18.3.3)

Con relativa frecuencia se tiene conocimiento de situaciones que afectan a los empleados públicos relacionadas con la provisión de las plazas o los puestos de trabajo ante la petición de cambio de turno de trabajo motivada por la necesidad de conciliar la vida laboral y familiar del trabajador.

Si bien la normativa vigente en materia de conciliación laboral y familiar establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, y el Estatuto Básico del Empleado Público no contemplan medida alguna para la conciliación relativa al cambio de turno, que suele someterse a procesos de movilidad interna, la dimensión constitucional del asunto debía ser analizada, a criterio de esta institución, desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad que el artículo 14 de la Constitución enumera, referido a las circunstancias personales o sociales.

Lo que se plantea es un problema que puede incidir en una posible discriminación por razón de la situación familiar y personal, en la medida en que la denegación del acceso a la asignación de un turno de trabajo, sin llevar a cabo una valoración específica de la dimensión constitucional de ese derecho, pudiera suponer un menoscabo para la efectiva conciliación de su vida familiar y laboral y la desatención al deber de protección a la familia y a la infancia (artículo 39 CE).

Se cuestionaba así la actuación del **Servicio Madrileño de Salud** ante una petición de cambio de turno de trabajo, habida cuenta de la existencia de plaza que no se encontraría cubierta y disponible, con el fin de poder conciliar la vida laboral y familiar de la trabajadora solicitante, que se encontraba al cuidado de un hijo menor con discapacidad, solicitud que venía interesándose desde 2014 ante la Dirección de Enfermería del Hospital Ramón y Cajal.

En la respuesta a la solicitud se informaba de los motivos que en su momento impidieron el cambio de turno, aludiendo a que la plantilla se encontraba cubierta mediante concursos de movilidad interna, acaecidos en 2008 y 2012, y como resultado de una convocatoria efectuada en 2014. En esta última la interesada participó pero no

obtuvo plaza, manteniéndose la situación en el momento actual, por lo que, según se indicaba, no resultaba posible realizar el cambio solicitado.

La Administración sanitaria señaló que era a través de los procesos de movilidad interna convocados por cada centro donde se encauza la solicitud voluntaria de cambio de turno de trabajo, puesto y unidad de su centro sanitario, aumentando así su nivel de satisfacción y la posibilidad de participar en los mismos por razones de conciliación familiar y laboral, y ello conforme a la previsión establecida en el apartado 9.2 —sobre los procesos de movilidad interna dentro de los centros sanitarios— del Plan de Ordenación de Recursos Humanos del Servicio Madrileño de Salud.

Se apuntaba entonces que la normativa vigente en materia de conciliación laboral y familiar establecida en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres, el Estatuto Básico del Empleado Público y el Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud no contemplan medida alguna para la conciliación relativa al cambio de turno. Y se indicaba que, aun no existiendo plazas disponibles en esa categoría profesional, el centro estaba valorando la posibilidad del cambio de turno, por lo que próximamente se daría contestación motivada a la solicitud.

De estos hechos se desprendía, en primer lugar, la ausencia de resolución inicial a la solicitud de cambio de turno fundada por la interesada en la conciliación de la vida familiar y laboral, a la que se había dado respuesta, a raíz de la actuación de esta institución, pasado más de un año de su presentación.

Por otra parte, no se advertía en la motivación de esa resolución, en qué forma se había valorado la posibilidad de cambio de turno a la que se hacía expresa mención, más allá de la ausencia de vacantes en la plantilla. Tampoco se había tenido en cuenta la solicitud —que venía reiterándose desde 2014, al menos— conforme al examen y concreta apreciación y reconocimiento de la situación familiar inherente a la trabajadora.

En suma, no se había ponderado la dimensión constitucional del asunto planteado, de manera que pudiera ser analizada desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad que el artículo 14 de la Constitución enumera, referido a las circunstancias personales o sociales, toda vez que la denegación del acceso a la asignación de un turno de trabajo, sin llevar a cabo una valoración específica de la dimensión constitucional de ese derecho, pudiera suponer un menoscabo para la efectiva conciliación de la vida familiar y laboral y la desatención al deber de protección a la familia y a la infancia (artículo 39 CE).

El Tribunal Constitucional ya se pronunció al respecto (STC 26/2011, de 14 de marzo).

El Defensor del Pueblo formuló al **Servicio Madrileño de Salud** un **Recordatorio del deber legal** de dictar resolución expresa y una **Sugerencia** para revocar la resolución denegatoria de la solicitud de cambio de turno de trabajo, y dictar nueva resolución respetuosa con el derecho fundamental a la no discriminación por razón de las circunstancias personales o familiares de la afectada.

En lo referente al recordatorio, el Servicio Madrileño de Salud ha indicado al Hospital Universitario Ramón y Cajal que se deberán cumplir las instrucciones dictadas por la Dirección General de Recursos Humanos y Relaciones Laborales del Servicio Madrileño de Salud, con fecha 4 de octubre de 2017, sobre el deber general de motivación de actos administrativos y resoluciones de las gerencias, y resolver y motivar los actos administrativos y resoluciones que dicten en el ámbito de sus competencias dentro del plazo general previsto de tres meses en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, incluidas, por tanto, las peticiones de conciliación de la vida laboral y familiar.

Respecto a la **Sugerencia** planteada, se ha informado a esta institución de la no aceptación de la **Sugerencia** en los términos planteados, y en el sentido de que deberá dictarse nueva resolución que en el caso de ser denegatoria, deberá ser motivada en los términos previstos en la Instrucción de la Dirección General de 4 de octubre de 2017 y notificada de manera fehaciente a la interesada.

Argumenta la Administración sanitaria que con el objetivo de garantizar el derecho constitucional a la salud contemplado en el artículo 43, las gerencias de los centros sanitarios deben planificar cada uno de los puestos de trabajo en los distintos turnos existentes que deben ser cubiertos necesariamente por los distintos profesionales.

La asignación de turnos se efectúa en los centros sanitarios a través de concursos de movilidad interna, baremados y respetando los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad. Es decir, todos aquellos que hayan accedido a estos turnos a través de su participación en estos procesos lo han adquirido con carácter indefinido, señalando que el turno de mañana o turno rotatorio mañana y noche es el preferido por los profesionales.

Por otra parte, actualmente, en el ámbito de la sanidad, ejerce un número de profesionales mayoritariamente de sexo femenino, por lo que no se puede acceder a esta pretensión atendiendo solo a las necesidades individuales, sino que hay una serie de factores que también inciden en esta decisión como son, entre otras, que el deber de conciliación familiar y laboral no es exclusivo de la mujer, la ponderación de las circunstancias concurrentes, la importancia que pudiera tener la concreta opción planteada por la interesada y, en su caso, las dificultades que la concesión pudiera ocasionar en el funcionamiento regular del centro sanitario. Por tanto, no puede ser

automática esta concesión sin una valoración previa de las circunstancias y factores que inciden en esta concesión.

Esta institución debe resaltar que fue precisamente la ausencia de resolución inicial a la solicitud formulada y la falta de motivación de la adoptada posteriormente por el Servicio Madrileño de Salud, la causa que motivó la admisión de la queja y la formulación de la Sugerencia, como quiera que no se había ponderado la dimensión constitucional del asunto encomendado, ni se había analizado la solicitud desde la perspectiva del derecho fundamental a la no discriminación, en relación con un motivo específico de prohibición de la desigualdad, referido a las circunstancias personales o sociales que la Administración considera ahora que debe acompañarse de otros elementos de juicio, al realizar esa ponderación del mejor derecho a la conciliación laboral (17004229).

PERMISOS DE LOS FUNCIONARIOS (18.5)

El artículo 48.j) del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, señala que los funcionarios públicos tendrán permiso por tiempo indispensable para el cumplimiento de un deber inexcusable de carácter público o personal y por deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral.

Con motivo de la comparecencia de un funcionario policial que expresaba su desacuerdo con la desestimación llevada a cabo de su solicitud, al amparo del citado precepto, esta institución constató que el apartado 2.1 j) de la Guía Interpretativa de la Circular de la Dirección General de la Policía sobre Vacaciones, Permisos y Licencias y otras medidas de conciliación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía contempla, entre los supuestos excluidos en el concepto de deber inexcusable, por considerarlo un deber de carácter social, el acompañamiento de un hijo al médico.

La Dirección General de la Función Pública en fechas 26 de marzo de 2013 y 14 de julio de 2016 ha señalado como respuesta a consultas formuladas relativas a la ausencia del trabajador para atención de un hijo menor que se ha de tener en cuenta que el concepto de «deber inexcusable» es un concepto jurídico indeterminado que ha intentado definirse en el Manual de Procedimientos de Gestión de Recursos Humanos, publicado por Resolución de 14 de diciembre de 1992 de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, según el cual se trata de la obligación que incumbe a una persona cuyo incumplimiento le genera una responsabilidad de índole civil, penal o administrativa.

El Código Civil establece en el artículo 110 que el padre o madre, aunque no ostenten la patria potestad, están obligados a velar por los hijos menores y a prestarles alimentos. Respecto a prestarles alimentos, el mismo Código Civil entiende por alimentos todo lo que es indispensable para el sustento, habitación, vestido y asistencia médica.

Asimismo, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, señala que los poderes públicos velarán para que los progenitores, tutores, guardadores o acogedores, desarrollen adecuadamente sus responsabilidades y les facilitarán servicios accesibles de prevención, asesoramiento y acompañamiento en todas las áreas que afectan al desarrollo de los menores.

La jurisprudencia ha encuadrado las visitas al médico con hijos menores de edad dentro de estos deberes inexcusables. Así, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en Sentencia de 17 de enero de 2011 ha considerado que «la presencia de un deber inexcusable de carácter público y personal, para justificar la ausencia, también está presente, desde el momento en que, en el artículo 110 de Código Civil, se establece la obligación de los padres de velar por los hijos menores; en que esta obligación tuitiva es insoslayable y con un matiz público evidente».

Asimismo, tal calificación ya ha sido plasmada por ejemplo en la Ley 2/2015, de 29 de abril, del empleo público de Galicia (artículo 117) y en la Resolución de 24 de febrero de 2016, de la Consejería de Hacienda, por la que se dictan instrucciones sobre el régimen de vacaciones, permisos y licencias y que incluyen, entre los permisos para el cumplimiento de deberes inexcusables de carácter público o personal y de deberes relacionados con la conciliación de la vida familiar y laboral, «el acompañamiento a las revisiones médicas de los hijos menores de edad».

Si bien cada supuesto debe ser examinado particularizadamente a fin de determinar si se dan los requisitos determinantes de la concesión de permiso, la interpretación que realiza ese centro directivo y la redacción del mismo en la Guía Interpretativa de la Circular de la Dirección General de la Policía sobre vacaciones, permisos y licencias y otras medidas de conciliación de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía podría suponer para los funcionarios policiales un agravio con respecto a otros empleados del sector público y un menoscabo de los derechos de los menores y de los cuidados que precisan, motivo por el que se han iniciado a finales de año actuaciones de oficio sobre este asunto (17023565).

Por otra parte, se continúan recibiendo quejas relativas a la interpretación literal y restrictiva por parte de las administraciones autonómicas y locales del permiso contemplado en el artículo 49.e) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto Básico del Empleado Público, pues se deniega a los funcionarios el permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad

grave que hace de su hijo un enfermo dependiente que precisa de un cuidado directo, continuo y permanente.

De las quejas planteadas se observa que el criterio mantenido para la denegación del permiso por cuidado de un hijo menor afectado por una enfermedad grave parte de una interpretación literal y restrictiva del precepto aplicable, a tenor de la cual se diferencian dos supuestos para su concesión.

Por una parte, en el supuesto de que el causante del permiso, es decir el menor afectado por una enfermedad grave, lo sea por cáncer, no se requiere más que la acreditación de dicha circunstancia mediante informe del Servicio Público de Salud u órgano administrativo sanitario de la comunidad autónoma correspondiente, otorgándose el permiso tanto para el período de hospitalización como para el tratamiento continuado en el domicilio posterior al ingreso hospitalario.

Por otro lado, en el supuesto de que la enfermedad grave padecida no fuese cáncer, una vez acreditada su existencia del mismo modo que en el anterior supuesto, el permiso únicamente se concede para el período de ingreso hospitalario de larga duración debido a la enfermedad y siempre y cuando el menor precise un cuidado directo, continuo y permanente de su progenitor, lo que también deberá constar en el informe médico correspondiente, pero no para el período de atención domiciliaria posterior aunque persistan esas necesidades de cuidados.

Esta situación, expuesta ya en informes anteriores, continúa dando lugar a recomendar ante distintas administraciones que sea reexaminado el criterio interpretativo en el sentido de admitir la posibilidad de que, en el caso de enfermedad grave que no sea cáncer, quepa considerar como ingreso hospitalario de larga duración la continuación del tratamiento o cuidado del menor tras el diagnóstico de la misma, sin que se exija sistemáticamente que el ingreso hospitalario prolongado y la necesidad de cuidado directo, continuo y permanente sean circunstancias que hayan de darse simultáneamente.

Ejemplo de estas actuaciones en 2017 han sido las llevadas a cabo ante el **Ayuntamiento de Málaga** que ha aceptado la **Recomendación** formulada (17003410).

EL DEFENSOR DEL PUEBLO COMO MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA Y OTROS TRATOS O PENAS CRUELES, INHUMANOS O DEGRADANTES (MNP) (parte II, capítulo 20 del informe anual)

(...)

La tarea más característica del MNP, la realización de inspecciones a cualquier lugar bajo la jurisdicción y control de cualquier autoridad española «donde se encuentren o pudieran encontrarse personas privada de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito» (artículo 4 OPCAT), ha dado lugar en el año 2017 a 107 visitas, (...)

[relativo a menores:

Privación de libertad de larga duración:

- Centros para menores infractores: 8 visitas]

(...)

III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD

PRESENTACIÓN

Esta parte del informe anual consiste en un análisis de los efectos derivados de la crisis económica y de los problemas de desigualdad: una de sus consecuencias directas que afectan al ejercicio real de los derechos económicos y sociales reconocidos y amparados en nuestra Constitución.

(…)

Los derechos sociales en el derecho positivo

Como es sabido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala, en su artículo 25, que:

> toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.
>
> La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos en matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

Y, a continuación, el artículo 26 indica igualmente que:

> toda persona tiene derecho a la educación. La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria. La instrucción técnica y profesional habrá de ser generalizada; el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos.

Se trata, como puede apreciarse, de una enunciación de los derechos sociales, como parte esencial de los derechos humanos, cuyo reconocimiento no conforma un mero catálogo de buenas intenciones: son derechos fundamentales (constitucionales) y

que están presentes en declaraciones y tratados internacionales suscritos por España, como es la referida Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, o, con mayor concreción, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966. Se trata, pues, de derechos reconocidos por el derecho positivo y reflejan la preocupación por la vida de todas las personas, en particular de las más vulnerables. Son derechos que humanizan a las personas (como lo hacen igualmente los derechos políticos), sus relaciones y el entorno en el que se desarrollan, constituyendo así una garantía para que la igualdad y la libertad sean reales, ya que su ejercicio no sería posible sin unas condiciones materiales de vida adecuadas.

En nuestro caso, la Constitución de 1978 supuso el pleno reconocimiento de los derechos sociales de las personas y permitió crear las bases para —superando formas de acción social como la beneficencia o la asistencia social— cimentar el estado de bienestar. Así, en el Título I (que se ocupa «De los derechos y deberes fundamentales») y en su Capítulo III (que habla «De los principios rectores de la política social y económica») se recogen los criterios básicos de la política social y se relaciona un amplio conjunto de campos de actuación de dicha política instando a que «el reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo Tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos […]» (artículo 53), si bien, añade a continuación, tales principios constitucionales «solo podrán ser alegados ante la jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen». En consecuencia, son los poderes del Estado y el conjunto de las administraciones públicas que lo configuran quienes tienen la responsabilidad de hacer que su desarrollo y ejercicio sean una realidad, pues su efectividad depende de que se hayan aprobado las consiguientes normas jurídicas de desarrollo y de que se provean las correspondientes dotaciones presupuestarias.

Precisamente sobre este particular viene insistiendo el Tribunal Constitucional al afirmar que el capítulo de los principios rectores forma parte de la libertad de configuración del legislador, si bien «es cierto que cuando se opera con esa reserva de configuración legal, el mandato constitucional no puede tener, hasta que la regulación se produzca, más que un mínimo de contenido […] pero ese mínimo ha de ser protegido» (STC 15/1982).

Si la dignidad del ser humano es el centro y la raíz del Estado, y si el fundamento del orden político y la paz social —tal como señala solemnemente el artículo 10.1 de la Constitución española— residen en la dignidad de la persona, en los derechos que le son inherentes y en el libre desarrollo de la personalidad, entonces las normas, las estructuras, los procedimientos y los presupuestos, deben estar al servicio del principal patrón y estándar ético y jurídico: la dignidad humana.

Así pues, a partir de la Constitución y el posterior desarrollo de los estatutos de autonomía, se ha ido recorriendo un camino por el cual los derechos sociales se han convertido en un derecho subjetivo de la persona, que nace de nuestra propia condición de ciudadanos.

La mayoría de los principios que se encuentran en el Capítulo III del Título I son expresión, por una parte, del carácter social del Estado, que propugna como valores superiores la libertad, la justicia o la igualdad (artículo 1.1) y, por otra, de la responsabilidad que tienen los poderes públicos de promover las condiciones adecuadas para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas (artículo 9.2).

En el mencionado Capítulo III, se recogen los principales derechos sociales referidos a la protección de la familia y a la infancia (artículo 39); a la protección del trabajador (artículo 40); a la garantía de asistencia y prestaciones sociales suficientes en situaciones de necesidad (artículo 41); al derecho a la protección de la salud (artículo 43); a la atención a la juventud, a las personas con discapacidad y a la tercera edad (artículos 48, 49 y 50); así como el derecho a la educación (artículo 27, dentro de los derechos fundamentales que se recogen en el Capítulo II).

Este es el sentido general del artículo 9.2 de la Constitución, cuando ordena a los poderes públicos «promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas […]». Justamente porque se considera que esa relativa igualdad sustancial que los derechos sociales articulan, representa una condición o garantía del ejercicio de los propios derechos individuales. Estos debieran reformularse, según afirma G.P. Lopera, como «el derecho de todos los individuos a obtener las prestaciones positivas fácticas necesarias para la satisfacción de sus necesidades básicas en caso de estar en una situación de desventaja que le impida satisfacer dichas necesidades por sí mismo».

La defensa de los derechos sociales

De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 de la Constitución, corresponde al Defensor del Pueblo como alto comisionado de las Cortes Generales, la defensa de los derechos recogidos en su Título I, que es donde se alojan, como estamos viendo, el conjunto de los derechos sociales, «a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

Para llevar a efecto este cometido, y en concreto la defensa de los derechos sociales, es conveniente estudiar con atención no solo su configuración legal, sino también su efectividad, esto es, la medida en la cual el sistema normativo diseñado

permite alcanzar satisfactoriamente los nobles propósitos que lo justifican, tratando de evitar que posibles deficiencias de configuración o aplicación de las políticas sociales puedan dar lugar a situaciones de desprotección de personas o colectivos, que podrían así quedar privados, de hecho, de una parte de sus derechos constitucionales.

Y es precisamente en tiempos de crisis cuando el ejercicio de estas funciones por una institución como el Defensor del Pueblo se hace más necesario, con el fin de que se pueda garantizar efectivamente por los poderes públicos el ejercicio de tales derechos sociales al conjunto de la ciudadanía, y especialmente a los colectivos más vulnerables, adoptando las medidas que permitan avanzar en la reducción de las desigualdades y de la pobreza que, todavía hoy, amenaza a un número significativo de personas en nuestra sociedad.

Por consiguiente, al amparo de lo establecido en los artículos 28 y 30 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, se ha elaborado el presente documento sobre el funcionamiento de nuestro sistema de protección social, del cual cabe derivar un conjunto de recomendaciones y sugerencias para su revisión con el propósito de mejorar el funcionamiento de tal sistema.

Los efectos de las políticas económicas contra la crisis

La elección de la materia, como se ha apuntado, no es en absoluto caprichosa. Por el contrario, es consecuencia de la insatisfactoria respuesta que han ofrecido las políticas sociales al encarar las crecientes necesidades surgidas como consecuencia directa de la evolución de nuestra economía desde 2008 y, sobre todo, de las políticas económicas aplicadas con la intención de superar la crisis.

Como muestran los diversos indicadores de bienestar, las políticas sociales han permitido suavizar en algunos casos, y durante cierto tiempo, las consecuencias más negativas de la crisis. Pero en conjunto no han alcanzado a neutralizar el impacto que el deterioro registrado por nuestra economía ha acarreado a gran parte de los trabajadores y, en general, a las personas con mayores dificultades económicas. En consecuencia, a lo largo de los años de crisis han aumentado sensiblemente las desigualdades en la distribución de la renta y ha aumentado la pobreza, resultado en buena medida de la escasa cobertura de las políticas sociales aplicadas.

Al margen de otros problemas de nuestra economía, la crisis que emerge en 2008 es, ante todo, una crisis financiera que deriva de un proceso de fuerte endeudamiento exterior —orientado en gran parte a financiar una burbuja inmobiliaria—, que tocaría su fin al agotarse las posibilidades de financiación en los mercados internacionales.

Tras la intervención de la Unión Europea se adoptó un conjunto de políticas, dictadas por la propia Unión, cuya estrategia descansaba fundamentalmente en un proceso de ajuste dirigido a equilibrar, de un lado, las cuentas públicas y, de otro, a mejorar el saldo exterior tratando de obtener márgenes en la balanza corriente que permitieran, siquiera a medio plazo, reducir los importantes volúmenes de endeudamiento exterior alcanzados.

En el sector público se procedió a introducir fuertes recortes en los gastos que alcanzaron especialmente a los gastos de inversión, de personal y a los gastos sociales, al mismo tiempo que se elevaron los impuestos, con mayor intensidad aquellos que recaen sobre el consumo. En el caso del sector exterior el objetivo consistía en aumentar las exportaciones mejorando nuestra posición competitiva mediante una reducción en los costes de la mano de obra —lo que se denominó una «devaluación interna»— que se consiguió con diversas reformas en el mercado laboral que, en última instancia, vinieron a alterar la relación de fuerzas en contra de los sindicatos.

El resultado inevitable de ese conjunto de medidas de ajuste, menos gasto público y menos salarios, sería un fuerte descenso en la demanda interna, tanto pública como privada, que no podría compensar el mayor dinamismo de la demanda externa. En consecuencia, se registraron fuertes caídas en la producción que indujeron caídas aún mayores en el empleo y condiciones de trabajo, que están en la base de los crecientes problemas de pobreza y desigualdad a que nos hemos referido. Esta recesión económica animada por las políticas de ajuste, se tradujo de forma inmediata en un impresionante aumento del desempleo, muy por encima de lo ocurrido en otros países de la Unión Europea. En segundo lugar, se ha producido un elevado nivel de precarización en el mercado laboral, hasta el punto de que personas que disponen formalmente de empleo, no obtienen rentas suficientes para atender a sus necesidades básicas. Así suele ocurrir frecuentemente en el caso de los trabajos a tiempo parcial y también en muchos casos de empleo temporal cuya importancia ha venido aumentando durante los últimos años. En tercer lugar, en determinados colectivos, como sucede con los jóvenes que desean trabajar, los niveles de desempleo han alcanzado cotas increíblemente elevadas. Y, finalmente, en todos los casos los niveles salariales se han visto reducidos, llegando incluso a estar en situaciones de pobreza personas con empleo.

Al mismo tiempo que se iban produciendo todas estas circunstancias que reclamaban mayores medidas de protección social, el gasto público con tal propósito ha venido perdiendo peso a causa de las políticas de consolidación fiscal practicadas, que descansaron antes sobre los recortes de gasto que sobre posibles aumentos de los impuestos con un perfil progresivo. Es más, los aumentos de ingresos que se han producido a lo largo de la crisis han recaído en mayor medida en los impuestos sobre el

consumo —notoriamente regresivos— que sobre aquellos otros impuestos que afectan en mayor medida a los niveles altos de renta y patrimonio.

Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales

Superada la etapa más dura de la crisis y estando la economía en un claro proceso de recuperación, parece llegado el momento de revisar el funcionamiento de las políticas sociales dirigidas a mejorar los niveles de renta y de consumo de sus beneficiarios, especialmente de aquellos colectivos que por diversas circunstancias no alcanzan todavía a cubrir con cierta dignidad sus necesidades básicas. Por mencionar algún ejemplo, esta situación de desprotección puede darse en los desempleados de larga duración que agotaron las prestaciones por desempleo; también en el caso de familias en las que todos o casi todos sus miembros están en paro; en el caso de los jóvenes sin trabajo y sin derecho a prestación por desempleo; de igual modo, a esos colectivos, ya referidos, de personas formalmente empleadas, pero con tan reducido nivel de ingresos que no pueden atender sus necesidades básicas. Y existen también situaciones de desprotección en colectivos que se hallan fuera del mercado laboral como sucede con los niños, los jubilados y las personas dependientes.

Cuando se pretende mejorar las coberturas de las políticas sociales, una respuesta inmediata y evidente, consiste en aumentar las dotaciones presupuestarias que las financian, lo cual es, sin duda, recomendable en muchos casos. Pensemos, por ejemplo, en los grandes servicios públicos como la educación o la sanidad que fueron sometidos a recortes que, inevitablemente, acaban afectando a la cantidad y calidad de los servicios prestados. Siendo esto cierto, sin embargo no lo es del todo. El actual conjunto de servicios y prestaciones sociales, cuyo número resulta bastante elevado, adolece de limitaciones que, sin duda, afectan a su desempeño. Así, por una parte, son instrumentos que se han construido con relativa independencia uno de otro y que tratan de atender necesidades concretas. Esta forma de configurarlos es causa frecuente de disparidad en los criterios utilizados en cada caso y de falta de coordinación entre las prestaciones que se agudiza cuando dependen de administraciones distintas. Tal situación da lugar, inevitablemente, a duplicaciones y a zonas desprotegidas.

Por otra parte, incluso aquellas prestaciones que pretenden mejorar los niveles de renta/consumo de sus beneficiarios, se han construido habitualmente como respuestas a problemas concretos. Rara vez se trata de prestaciones subjetivizadas que atiendan directamente a la variable que se pretende mejorar, esto es, al nivel de renta/consumo del beneficiario.

En esta cuestión, tan importante, han sido las comunidades autónomas —cada comunidad autónoma— las que han afrontado el problema a través del establecimiento

de instrumentos que garantizan con carácter general a sus ciudadanos unos ingresos mínimos de renta que variara de acuerdo con sus necesidades. En nuestro caso, la prestación más próxima a esta categoría es la utilizada bajo diversas denominaciones por las comunidades autónomas.

Debemos resaltar que en todos estos casos la dificultad que se plantea no es solo el volumen de los recursos presupuestados, como la propia configuración, el diseño, de los instrumentos utilizados.

Con objeto de abordar ordenadamente esta revisión, es conveniente proceder a una sistematización de las actuales políticas sociales —al menos de las más relevantes— con objeto de disponer de un marco normativo de referencia que nos permita valorarlas y, en su caso, realizar las sugerencias y recomendaciones oportunas.

En conclusión, este documento del informe anual analiza el panorama que se vislumbra una vez que la crisis haya terminado. En él se observa que la recuperación no está llegando a todos, y que la pobreza se está instalando en sectores importantes de nuestra sociedad, con riesgo de que esta situación se cronifique.

Se trata, en definitiva, de reducir la pobreza evitando, entre otras cuestiones, que el empleo que se está creando sea más precario y peor pagado, cosa propiciada por la pasada reforma laboral, e impedir que se mantenga un nivel elevado de desempleo de larga duración y de baja cualificación.

Ya es un hecho la aparición de trabajadores pobres que conecta con otra circunstancia, que nuestra tasa de exclusión social no solo es superior a la media de la Eurozona, sino que no se reduce al mismo ritmo que crece la economía, señalando con ello que, esta vez, no será suficiente con el crecimiento para reducir la pobreza que golpea de forma especial a jóvenes y niños.

A todo ello se debe añadir el dato de que la deuda pública ha seguido creciendo en 2017, hasta batir récords históricos lo que nos obliga a plantearnos la necesidad de revisar nuestro modelo de ingresos y de gastos públicos.

Reformar esto exige cambiar las políticas del pasado, con modificaciones legislativas, presupuestarias y de modelo.

LAS CONSECUENCIAS DE LA CRISIS EN ESPAÑA (capítulo 3 del volumen I.2 del informe anual)

Ingresos y gastos de los hogares

(...)

Educación

Se ha puesto de relieve que la educación es una de las claves de la cohesión social, de la mejora de las condiciones y la calidad de vida de la población y del desarrollo de cualquier sociedad avanzada.

Para la Unión Europea, la educación reviste una alta importancia estratégica, por lo que viene sosteniendo que es preciso aumentar los esfuerzos políticos para invertir más en ella, con el fin de mejorar tanto la eficacia como la eficiencia del gasto educativo.

Pese a la conveniencia de que se busquen objetivos tan loables como esos, durante los años de la crisis, el sistema educativo español se ha enfrentado a una importante disminución del gasto público en educación. Fueron afectados por esa restricción algunos componentes del sistema muy relacionados con su calidad, como el gasto en profesorado, que sufrió una importante disminución, especialmente en los niveles no universitarios.

El gasto público en educación evolucionó de manera similar a la que hemos visto que se produjo en el gasto sanitario. Se incrementó de manera notablemente entre el año 2000 y 2009, para descender a partir de 2010. La senda de caída duró hasta 2014.

GASTO PÚBLICO EN EDUCACIÓN, DE 2009 A 2016

	09. Educación	
AÑOS	Mill €	%
2009	49.692	4,6
2010	48.492	4,5
2011	47.137	4,4
2012	43.307	4,2
2013	42.081	4,1
2014	42.520	4,1
2015	44.360	4,1
2016	44.914	4,0

Fuente: IGAE / IVIE

A partir de este ejercicio, se recuperó en términos absolutos. En todo caso, si comparamos las cifras españolas con las de los demás países de la OCDE, seguimos estando por debajo de la media.

En 2007, España era uno de los países que menos gastaba en educación medido en porcentaje del PIB: el 4 %. En 2014 mantuvo prácticamente, sin cambio, el peso del gasto en educación: el 4,1 %.

En valores nominales, el ejercicio en el que la función educación alcanzó la mayor dotación presupuestaria fue la correspondiente al 2009 con 49.692 millones. A partir de ese momento cayó hasta 2016, con un volumen de 44.914. La reducción fue de 4.778 millones.

Como ejemplos de la minoración del gasto en el ámbito de la educación y los efectos que produce, pueden citarse algunos en relación con las quejas que los ciudadanos formulan al Defensor del Pueblo en esta materia.

La normativa reguladora de los requisitos mínimos de los centros docentes contempla, entre otros, los relativos a las instalaciones educativas, que se configuran de manera que en cada caso reúnan las condiciones necesarias para garantizar la impartición de las enseñanzas de que se trate en cada caso con la necesaria calidad.

A lo largo de los años de crisis se han venido formulando quejas al Defensor del Pueblo en las que se plantean cuestiones relacionadas con la falta de calidad o precariedad de instalaciones de centros docentes en determinadas comunidades autónomas, como por ejemplo Madrid o Valencia.

Los ciudadanos cuestionan la realización escalonada o por fases de obras dirigidas a completar instalaciones docentes, que no acaban de concluirse o de no haberse abordado la construcción de espacios preceptivos en diversos ejercicios, teniendo en ocasiones que impartirse clases en los denominados comúnmente barracones, o instalaciones precarias.

También en el campo de la educación se vienen reiterando en los últimos años quejas en materia de becas y ayudas al estudio sobre el gran retraso en su abono, que en algunos supuesto se reciben casi al final del curso lectivo, por lo que los solicitantes tienen que adelantar buena parte de sus cuantías con un enorme esfuerzo.

Hasta el curso 2012-2013 el sistema de becas se limitaba a la concesión de una cuantía única, ya que no existía la división entre cuantías fijas y variables, de tal forma que la mayoría de los estudiantes beneficiarios recibía su beca antes de enero, siendo minoritario el número de aquellos que debían esperar hasta febrero para recibirlas.

Sin embargo, según los datos llegados a esta institución, el sistema actual origina que los estudiantes reciban las cuantías fijas en febrero o marzo, y la primera parte de la variable en abril.

El Defensor del Pueblo planteó a las administraciones educativas competentes que las becas y ayudas para cada curso académico debieran estar concedidas y a disposición de sus beneficiarios al comienzo de este, y si ese objetivo es por el momento inalcanzable, deben arbitrarse medidas normativas, organizativas y de cualquier otra índole que aproximen su consecución.

La pobreza infantil

La crisis económica está teniendo un enorme impacto sobre la infancia, a pesar de ser una cuestión que permanece poco visible en el discurso político, social y mediático, precisamente cuando los menores no tienen capacidad para enfrentarse a ella y a sus consecuencias.

Los niños y niñas no son responsables de la crisis y, sin embargo, sufren sus consecuencias de forma tan o más grave que otros colectivos, cuando sus progenitores se quedan sin trabajo y sin ingresos, cuando ellos y sus familias son desahuciados o cuando, a consecuencia de los menores ingresos, se deteriora el ambiente familiar.

Y, cómo no, también repercuten en ellos las decisiones políticas de reducción del gasto público.

En el caso de España, el impacto de la crisis sobre los niños y niñas y sobre sus familias es ahora evidente y medible, y los actuales indicadores sociales y económicos proporcionan certidumbre sobre lo que ya se comenzaba a percibir tiempo atrás.

Estudios de organizaciones como UNICEF, Cruz Roja, Cáritas o Save the Children lo demuestran, constatando cómo la crisis económica internacional y la austeridad aplicada por muchos estados para hacerle frente han golpeado a la infancia, incluso en países de altos ingresos.

Así lo afirma el estudio publicado en septiembre de 2017 Hijos de la austeridad: impacto de la gran recesión en la pobreza infantil en los países ricos, elaborado por UNICEF, en colaboración con Oxford University Press y 16 organismos de investigación internacional, que analiza los efectos de la crisis en los niños y niñas, al demostrar cómo la pobreza infantil aumentó en la mayoría de países.

España presenta una de las tasas más altas de pobreza infantil de toda la UE, pues es el tercer país tanto en pobreza relativa como en «pobreza anclada», que habría

alcanzado a casi el 40 % de la población infantil, con un aumento de 9 puntos porcentuales entre 2008 y 2014.

La pobreza infantil ha aumentado de manera notable, creciendo especialmente —un 56 %— en los hogares en los que viven cuatro personas (2 adultos y 2 niños) con menos de 700 euros de ingresos al mes.

Por otro lado, España es el tercer país, junto con Letonia y Chipre, en el que más ha aumentado la diferencia entre la protección social a los mayores de 65 años y la que se proporciona a los niños. Es decir, durante la crisis se ha protegido de manera mucho más eficaz a los mayores que a los niños.

Otra constatación es que los hogares con menores, las familias numerosas, las monoparentales y los adolescentes han sufrido de forma especial el impacto de la pobreza.

En cuanto a las políticas de respuesta a la crisis en España, se llama la atención sobre la poca capacidad que se ha tenido para atajar la pobreza infantil.

El conjunto de las políticas de protección social está muy fragmentado, poco orientado a los menores, y resulta poco equitativo (S. Ayllón).

Esto se debe, entre otras causas, a que está muy ligado a ayudas relacionadas con las contribuciones a la Seguridad Social y a que muchas de las ayudas familiares son en forma de desgravaciones fiscales, de las que no se benefician los hogares con menos recursos.

Según datos de la Contabilidad Nacional Anual de España, recogidos por UNICEF-Comité Español, los recortes en salud, educación y otros servicios públicos perjudicaron a las familias con hijos. Por otro lado, el gasto en protección social en familias e infancia se redujo en 11.500 millones de euros entre 2009 y 2015 (Unicef Comité Español).

A la luz de esta información, la infancia y sus derechos en España deberían integrase en toda reflexión sobre nuestro desarrollo como sociedad.

El mandato de una institución como el Defensor del Pueblo, que incluye, entre otras cuestiones, contribuir a la defensa y promoción de los derechos de los niños, nos obliga a constatar los problemas de la infancia en España, para contribuir a que los responsables políticos y la sociedad en su conjunto incorporen el interés superior del menor a la hora de tomar sus decisiones, especialmente en periodos como el actual, de rápidas y profundas transformaciones

DESIGUALDAD, EMPLEO Y CONDICIONES DE TRABAJO (capítulo 4 del volumen I.2 del informe anual)

Una aproximación a los orígenes laborales de una desigualdad persistente y creciente

(...)

Pobreza laboral

El profesor R. Gutiérrez considera que España tiene niveles de pobreza laboral similares a países con un nivel mucho más bajo de renta per cápita dentro del ámbito europeo, y bastante por encima del promedio UE, en torno al 8 %. Según la Encuesta de Condiciones de Vida de 2016, el 14,1 % de la población ocupada se encontraba en pobreza laboral, habiéndose mantenido estable ese porcentaje entre el 10 y el 11 %, desde mediados de los 90.

Según el Informe 3/2013 del CES, las explicaciones de este fenómeno se centran en la baja intensidad laboral de los hogares, la distribución intrafamiliar del empleo o el desempleo y el peso de las ocupaciones de salarios bajos. La baja intensidad laboral, que en otros países europeos se relaciona con mayor peso del trabajo a tiempo parcial, en España se explica por la más alta incidencia del desempleo, la rotación laboral y la menor tasa de actividad de las mujeres.

La pobreza laboral es más alta entre las empresas de menos de cinco trabajadores, que tienen un muy importante peso en el empleo global. El riesgo de pobreza laboral es más alto para los hogares con menores dependientes: los ocupados que viven en hogares formados por una pareja con dos o más niños tienen más probabilidades de pobreza, especialmente los casos con un solo proveedor de salario. De nuevo, la relación entre pobreza y baja intensidad laboral de los hogares, que se relaciona a su vez con la integración en el mercado de trabajo de mujeres y de jóvenes. Y conviene recordar que el impacto reductor del riesgo de pobreza de las transferencias sociales en hogares con al menos un adulto activo es de un 25 %, siendo el promedio de este impacto en los países de la OCDE del 50 %.

En definitiva, en la pobreza laboral confluyen dos tendencias negativas respecto de la distribución de la renta. En el terreno de la predistribución, por los bajos salarios, unidos a la inestabilidad laboral. En el terreno de la redistribución, por las carencias de los sistemas de protección social.

(...)

MENOS PROTEGIDOS (capítulo 5 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

Una sistematización de las políticas sociales y sus instrumentos. La renta mínima

Las políticas sociales pretenden facilitar a todos los ciudadanos el acceso a un conjunto de bienes y servicios que se entienden básicos, esto es, unos bienes y servicios de los que nadie debería carecer, y ello apareja la creación de los apoyos económicos necesarios para aquellas personas que, de otra forma, no tendrían acceso a tales bienes y servicios.

Este loable propósito se ha tratado de alcanzar utilizando al menos tres categorías de instrumentos. En primer lugar, mediante la introducción de seguros públicos obligatorios; en segundo lugar, mediante la oferta pública y gratuita de bienes y servicios con fuertes efectos externos, beneficiosos para el conjunto de la sociedad; y, en tercer lugar, mediante prestaciones en dinero o en especie que vienen a complementar la renta de sus beneficiarios.

Las tres categorías de prestaciones sociales ofrecen distintas capacidades redistributivas. En principio, los seguros públicos resultarían relativamente neutrales con respecto a la distribución de la renta.

En el caso de la oferta pública de bienes y servicios con fuertes efectos externos, sí que se produce un efecto redistributivo positivo, en tanto los consumos son iguales para todos (caso de la educación obligatoria), o las diferencias de consumo no están directamente relacionadas con la capacidad económica de los usuarios, mientras que sí lo están los impuestos satisfechos. Por tanto, cabe esperar que se produzca un cierto efecto redistributivo.

Finalmente, no cabe duda de que las prestaciones del tercer grupo son las que resultan potencialmente más redistributivas al tener en cuenta no solo las necesidades sino también las capacidades, y lo serán en mayor o menor medida dependiendo del grado de progresividad que presente el sistema tributario que las financia.

España no cuenta con una prestación que cubra el riesgo general de pobreza, a diferencia de lo que sucede en otros países de la UE, cuando precisamente las estadísticas oficiales ponen de manifiesto que más de un 22 % de la población está por debajo del umbral de pobreza (L. Ayala).

En nuestro país, la última red de garantía de ingresos está formada por prestaciones específicas a cargo de la Administración central, junto con otras más generales provenientes de las comunidades autónomas.

Sus características más significativas pueden describirse resumidamente en que:

- tiene un carácter residual;
- sus prestaciones están muy fragmentadas;
- mantiene una clara desigualdad territorial;
- es de poca cobertura;
- dispone de dotaciones escasas, inferior a los de otros países de nuestro entorno;
- los períodos reales de cobro de estas prestaciones suelen ser breves (en muchos casos menos de un año).

En consecuencia, a diferencia de lo que ocurre en la mayoría de países europeos, su capacidad para reducir la pobreza es de las más reducidas de la UE, especialmente en el caso de los menores de edad y los jóvenes.

Definir una garantía de renta homogénea para el conjunto de la población y reducir la actual fragmentación de la última red supondría acercar la experiencia española a la de las sociedades europeas con mayor éxito en la reducción de la pobreza.

(…)

LA CUESTIÓN DEL ACCESO A LA VIVIENDA (capítulo 6 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

El perfil del demandante

(...)

Un primer grupo podría estar integrado por aquellos que vuelven al inmobiliario porque los riesgos que está teniendo que asumir permaneciendo en otros mercados y en otros activos han dejado de compensarle. Lo integrarían quienes vienen comprando viviendas al contado o con aquellos fondos que pueden movilizar a través de su salida de la bolsa. Es esta una demanda de excelencia que se mueve sin necesidad de tener que recurrir al mercado hipotecario. Se trata de inversores que adquieren viviendas debido a la baja remuneración que encuentran en otros activos.

El segundo grupo lo integrarían quienes tienen una renta suficiente para que las entidades financieras les proporcionen el correspondiente crédito hipotecario. Podría pensarse que sus integrantes experimentaron un evidente empobrecimiento durante la

crisis y que, a medida que la recuperación se consolide, pasen a considerar que ya están en disponibilidad de volver a asumir riesgos inmobiliarios.

¿Quiénes integran este segundo grupo y cuáles son sus rasgos definidores? ¿Cuál es su peso económico? Vaya por delante que el peso de este segmento de la población, que en otro momento estaba bien definido, ahora está por determinar.

Si es así, su disponibilidad de recursos no está tan clara, aunque su predisposición a invertir en vivienda haya ido dejando una estela a lo largo de un extenso y amplio recorrido. La decisión que ahora adopte este grupo estará condicionada por las posibilidades que le otorguen las relaciones laborales en su puesto de trabajo y los salarios que obtenga.

Los empleos que, hoy en día, se crean son en gran medida temporales y a tiempo parcial, con una baja remuneración. Querer acceder, desde esas ocupaciones, a una vivienda en propiedad no resulta sencillo, puesto que el ahorro que generan estas familias no es muy elevado. Por tanto, la salida que para este colectivo resulta más probable es el alquiler en lugar de la propiedad. Por eso, el alquiler se ha convertido para muchos hogares en la única vía posible para acceder a una vivienda.

Queda un tercer grupo que es bastante numeroso, al que la crisis ha arrastrado hacia una situación de vulnerabilidad, rayana en ocasiones con la marginalidad. Caben pocas dudas sobre si necesita o no disponer de una vivienda. Pero a la vez que esto sucede, para este colectivo, el mercado libre está bastante atorado, por lo que busca soluciones en otro sitio y en otra dirección.

Este demandante de vivienda apenas si se parece al existente en 2008. Es nuevo y está integrado por múltiples colectivos: familias con menores a cargo, con personas discapacitadas, mujeres víctimas de la violencia de género, mujeres solas con cargas familiares; otras están constituidas por personas que están en desempleo; también los jóvenes, que por ser víctimas de crecientes dificultades no han podido alcanzar la emancipación residencial. En definitiva, se trata de un variado elenco de personas que, lamentablemente, padecen una fuerte carencia de ingresos.

Un rasgo más, entre los demandantes de viviendas protegidas, familias que en otro momento vivieron una situación normalizada, a las que el proceso de empobrecimiento, antes aludido, les ha llevado a zonas de exclusión social y que en el límite de sus desgracias han visto que el recorrido ha terminado en una fatídica estación en el momento en el que su vivienda experimentó un dramático desahucio.

Que el mercado de viviendas es un mercado de mercados, con rasgos diferenciales, es algo que se deduce de la sencilla tipología que se ha relatado en los párrafos anteriores.

De todos ellos, es el tercer grupo, donde se produce de manera profunda el desajuste entre la oferta de viviendas actualmente existente y la demanda de las viviendas adecuadas a sus necesidades. Para sus integrantes no existe suficiente oferta de viviendas públicas, por lo que reclaman que se resucite ya la política de vivienda social. Y que a través de ella se llegue a quienes carecen de ingresos o aquellos otros que aun percibiéndolos, son de escasa cuantía, por lo que incurren en dificultades para poder pagar un alquiler en el mercado libre, en el mercado protegido o para cubrir la cuota correspondiente a la amortización de la hipoteca que en sus día suscribieron.

(...)

Los efectos, exclusión económica y social

En general, disponer de una vivienda tiene un gran significado para el ser humano. De ahí que una de las consecuencias más dramáticas de los desahucios es el hecho mismo de quedarse sin hogar, lo que implica una serie de secuelas económicas, sociales y psicológicas graves para los afectados.

(...)

Por tanto, puede afirmarse que de alguna forma las personas que han sido afectadas por los desahucios quedan al margen del sistema.

Precisamente el colectivo más afectado es el que debería vivir ya en la estabilidad económica y que se sitúa entre los 30 y los 50 años. Educados en el concepto de vivienda como baluarte, lugar seguro e inviolable, el desahucio atenta contra un pilar básico de su vida.

En determinados casos, en este desgarrador proceso hacia el abismo social, se produjo la caída de los progenitores avalistas de los créditos hipotecarios obtenidos por sus hijos, que, al no poder hacer frente a la deuda generada por ellos, han perdido su propia vivienda, obtenida con esfuerzo a lo largo de su vida.

Además, si la familia afectada tiene hijos, el proceso de desahucio puede llegar a comprometer su concepto de la sociedad. «Uno de los costes más evidentes es el producto de una generación antisocial, en la que los niños se ven obligados a rechazar a una sociedad que manda a una policía a sacarte a ti y a tus padres de tu casa, a la que ya no vas a volver y así nos encontramos ante toda una generación creciendo con un resentimiento importante ante una injusticia» (M. Muñoz).

Conclusiones

(...)

En definitiva, esta institución pone de manifiesto que tras la experiencia sufrida debe extraerse como conclusión última que para evitar que la crisis económica se convierta en una crisis social más profunda y prolongada para muchas familias, ahora o en un futuro, es necesario abordar una regulación integral sobre esta cuestión, tanto en lo procesal como en lo material, para así dar salidas a los particulares en situación de insolvencia.

El objetivo es que las personas particulares puedan acudir a un procedimiento equilibrado, equitativo y justo para solucionar su situación económica, pues a nadie beneficia y a todos perjudica mantener en la marginación y en la exclusión social y financiera a familias enteras que nunca podrán pagar sus deudas pendientes, convirtiendo en crónica su situación de vulnerabilidad, cuando no de marginalidad.

LA POLÍTICA FISCAL (capítulo 7 del volumen I.2 del informe anual)

(...)

El patrón distributivo es una opción política

(...)

Se necesitan tributos más redistributivos y coordinados con las prestaciones sociales

Si deseamos que los impuestos contribuyan a mejorar la distribución de la renta, como debieran, necesitaríamos revisar profundamente la arquitectura del sistema, tratando de recuperar los elementos de progresividad propios de la imposición sobre la renta. A este respecto, las mejoras en la transmisión de la información fiscal y financiera que se están registrando en el ámbito europeo permitirían acabar con la imposición dual en favor de verdadero impuesto sintético sobre la renta, como ha propuesto recientemente la propia OCDE.

Una reforma de la imposición personal sobre la renta debería contemplar asimismo la zona de las rentas más bajas con objeto de articular adecuadamente el impuesto con las prestaciones sociales dinerarias, bajo el esquema capacidad-necesidad, característico de la imposición sobre la renta. Tal articulación permitiría revisar y sistematizar la diversidad de prestaciones que existen hoy, dándole coherencia al conjunto del sistema.

La fórmula más utilizada hasta ahora consiste en ofrecer una garantía de renta mínima, normalmente por parte de las comunidades autónomas, fórmula que, como es

sabido, plantea un par de problemas a tener en cuenta. El primero consiste en que introduce desincentivos para la búsqueda de trabajo, ya que cualquier ingreso adicional que consiga el beneficiario, sin alcanzar el mínimo de renta garantizada, se traducirá en una disminución de igual cuantía en la prestación que recibe, de forma que sus ingresos totales se mantendrían inalterados. El segundo problema que se suscita deriva de la necesidad de declarar y verificar los ingresos de que disponen los beneficiarios potenciales. Aquí surgen problemas obvios de gestión, pero surgen también problemas al exigir que los beneficiarios potenciales tengan que evidenciar abiertamente su situación económica, lo cual, como muestra la experiencia, lleva a que una parte significativa de ellos nunca llegue a solicitar tales beneficios.

Ambos tipos de problemas pueden hallar solución, desde una perspectiva doctrinal, con la introducción de alguna modalidad de lo que se denomina «renta básica universal».

Como se sabe, viene dándose en la UE un abierto debate alrededor de este nuevo paradigma. La renta básica supone establecer una ayuda pública dineraria que fijará un mínimo garantizado que permitirá a todos los ciudadanos mantenerse por encima de la línea de pobreza.

En la actualidad existen varios ensayos de su aplicación en Europa, Estados Unidos y África, que sin lugar a dudas serán tenidos en cuenta en aquellos casos en los que se decida su aplicación.

También existen propuestas alternativas dignas de consideración como, por ejemplo, la sugerida por A. Atkinson, que combinaría una renta básica universal para los menores, junto con el derecho para todos los adultos en edad laboral, a que el sector público les proporcionase, cuando así lo solicitaran, un empleo con salario mínimo, lo cual permitiría obviar el primer inconveniente de la renta mínima garantizada y, al mismo tiempo, integrar en el mercado laboral a todas las personas.

En nuestro caso, dado que existe un elevado nivel de ciudadanos en riesgo de exclusión social, con alta probabilidad de cronificarse, han surgido diversas iniciativas que pretenden luchar contra los nuevos tipos de pobreza. Estas son diferentes las unas de las otras. Unas pretenden establecer un complemento salarial financiado por el Estado, otras crear una renta básica «explicita». Y, por último, otra sostiene la necesidad de incluir, ahora, un derecho a la subsistencia mediante un ingreso mínimo vital garantizado.

En paralelo, mediante una propuesta conjunta CCOO y UGT, respaldada por la firma de 693.000 ciudadanos, se ha presentado en las Cortes Generales, una iniciativa legislativa popular, cuya tramitación viene experimentando un persistente retraso.

Junto con las reformas en la tributación sobre la renta, contribuiría igualmente a evitar la regresivización del sistema fiscal, la recuperación y fortalecimiento de los tributos patrimoniales. Los estudios sobre la pobreza atribuyen una enorme importancia a lo que suceda durante la infancia, pues esta suele ser en gran medida determinante de lo que pueda acontecer en la edad adulta. De ahí el enorme interés en solventar las situaciones de pobreza infantil y, por tanto, en la configuración de las políticas de igualdad de oportunidades, defendidas desde un amplio espectro de posiciones políticas.

REFLEXIONES FINALES (del volumen I.2 del informe anual)

La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia

A lo largo de los cuatro últimos años la economía española viene mostrando, de manera continuada, una mejoría. Ha crecido a buen ritmo, por lo que la recesión puede darse por finalizada.

(...)

Podrían añadirse algunos casos más. La inversión pública ha venido experimentando un continuo descenso, hasta situar la correspondiente a 2017 en el mínimo de los últimos 50 años (el 1,9 % del PIB), ejercicio en el que ni siquiera se cubre la depreciación de los capitales acumulados. En medios de comunicación eso se ha editorializado, manifestando que «en España, la gestión de la crisis ha tenido una notable descapitalización de la economía que puede pasar factura en los próximos años». La severidad con la que se ha actuado puede llegar hasta el punto de que se limite la capacidad de crecimiento.

En sanidad y en educación los gastos en servicios sociales, también se han reducido. El gasto educativo español supone un 4 % del PIB, por debajo de la media de la OCDE.

(...)

Desde el Defensor del Pueblo consideramos que la recesión ha llegado a su fin, por lo que manifestamos que el péndulo de la política económica tiene que girar. La solución no pasa por reducir, empequeñecer o jibarizar los contenidos de la actividad económica.

Lo adecuado es conducir la recuperación por senderos distintos de aquellos que se han aplicado durante el período de vigencia de las políticas de austeridad, evitando la cronificación.

(...)

La realidad cotidiana de la sociedad del descenso es que está plagada de miedo, de carencias y de precariedad, y que nos hemos acostumbrado a tan lamentable situación. Así lo atestiguan los despidos individuales o colectivos, las rebajas de salarios, la sustitución de mano de obra fija y con experiencia por otra más barata y precaria, unido a la asunción de más tareas por parte de los mismos trabajadores (J. Estefania).

Pues bien, hay datos que muestran que existen otras posibles políticas de predistribución, que sirven para disponer de mejores sistemas de educación, sanidad y protección social; políticas que apoyan inversiones públicas y mayores impuestos personales directos, que contribuyen a reducir las diferencias y a reparar las injusticias.

Como quiera que las cosas no siempre van en esa dirección, si no existe un cambio de sentido pudiera ocurrir que a lo largo de los próximos años los conflictos de esta sociedad empobrecida, con mayor probabilidad darán lugar a más altos antagonismos políticos que a nuevos consensos.

Desde ese prisma tiene su lógica social el que en algún momento se llegue —si es que no se ha llegado ya— a que se desencadene una fuerte reacción en contra de la desigualdad. Y, debido al malestar existente, aparezcan con nitidez actitudes orientadas «a volver a colocar las cosas en su sitio», abriendo un fuerte debate político dirigido a limitar, entre otras opciones, el recorte tributario que han venido disfrutando aquellos contribuyentes que poseían más renta y más patrimonio.

(...)

Reiteramos nuestro punto de vista, el camino del ajuste ya ha llegado a su fin, por lo que desde el Defensor del Pueblo consideramos que, para mantener adecuadamente los derechos sociales, es hora de orientar la política económica hacia terrenos más equilibrados, conducirla a territorios más amplios y comprometidos, alejarla de esos que hemos venido trillando para superar la recesión. Aunque solo sea porque los destrozos de la crisis en el aparato productivo, en el tejido social y en el espacio institucional son los verdaderos factores que dificultan —y no poco— la percepción ciudadana de la recuperación.

ÍNDICE COMPLETO

PRESENTACIÓN 5

I. CONTENIDOS PRINCIPALES DE LAS ACTUACIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 7

Recomendaciones y sugerencias. Seguimiento de las resoluciones 7

Recomendaciones y sugerencias a partir de la tramitación ordinaria de los expedientes 8

Migraciones 8

Educación 9

Política Social 12

Vivienda 14

Urbanismo 14

Recomendaciones surgidas de los estudios monográficos 15

Estudio sobre *La situación de las personas con enfermedad celíaca en España* 15

Las contenciones mecánicas en centros de privación de libertad: Guía de buenas prácticas y recomendaciones (MNP) 17

Seguimiento de resoluciones de años anteriores 19

Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 20

A leyes y decretos autonómicos 20

Actividad internacional 22

Cooperación internacional 22

Cooperación internacional. Contribuciones escritas 22

II. SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS 23

Administración de Justicia 23

Servicio público de la Justicia 23

Interés superior del menor. Pena de arresto domiciliario 23

Exposición mediática del menor 24

Puntos de encuentro familiar 25

Dilaciones indebidas 25

Civiles 25
Penales 26
Medios personales y materiales de los órganos judiciales 26
Juzgado de Primera Instancia número 6 de Alcalá de Henares (Madrid) 26
Registro civil 27
Otras cuestiones relacionadas con la tramitación de los expedientes de nacionalidad 27
Otras cuestiones registrales de interés 29
Ciudadanía y seguridad pública 30
Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos 30
Malos tratos 30
Trato incorrecto 30
Migraciones 33
Consideraciones generales 33
Extranjeros en situación de documentación irregular 33
Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero 34
Asistencia y protección en el exterior 34
Entrada a territorio nacional 34
Actuaciones en puestos fronterizos 34
Interceptación y tratamiento de la inmigración en alta mar 35
Entrada por puestos no habilitados 36
Puestos no habilitados 36
Centro de Estancia Temporal en Melilla 37
Menores extranjeros no acompañados 38
Determinación de la edad 38
Registro de menores extranjeros no acompañados 49
Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela 50
Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia 52
Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados 55
Actuaciones en centros de internamiento de extranjeros (CIE) 55
Visitas a centros de menores 56

Centro de Menores Fuerte de la Purísima de Melilla 56
Centro de Primera Acogida Isabel Clara Eugenia de Madrid 58
Centro de internamiento de extranjeros (CIE) 60
Centro Penitenciario Málaga II, en funciones de CIE 60
Expulsiones y devoluciones 61
Víctimas de trata de seres humanos 61
Dificultades para la identificación como víctima de trata de seres humanos 61
Menores de edad víctimas de la trata de seres humanos 62
Oficinas consulares 66
Medios humanos y materiales de los órganos consulares 66
Visados en régimen comunitario 66
Visados de reagrupación familiar 68
Procedimiento de residencia y cuestiones conexas 68
Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares 68
Régimen general de extranjería 69
Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales 69
Autorizaciones de residencia por reagrupación familiar 70
Asilo 71
Acceso al procedimiento 72
Garantías en el procedimiento 73
La acogida y otras cuestiones relativas a los solicitantes de asilo 74
Igualdad de trato 76
Discriminación por origen étnico, racial o nacional 76
Comunidad gitana 76
Discriminación por razón de sexo y orientación sexual 77
Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social 78
Violencia de género 79
Consideraciones generales 79
Actuaciones de oficio por fallecimiento 80
Valoración del riesgo policial 81

Víctimas menores de edad 81
Recursos de acogida 82
Educación, cultura y deporte 84
Consideraciones generales 84
Educación no universitaria 84
Instalaciones escolares 84
Admisión de alumnos 89
Ayudas educativas 93
Inclusión educativa 95
Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria 99
Acceso a copias de pruebas de evaluación y exámenes 101
Sanidad 103
Consideraciones generales 103
Acceso a la asistencia sanitaria en el Sistema Nacional de Salud 103
Situación de los españoles no de origen que residen en el extranjero y de sus familiares durante sus desplazamientos temporales a España 103
Ciudadanos comunitarios y los miembros de su familia, cualquiera que sea la nacionalidad, si no son trabajadores por cuenta ajena o por cuenta propia 104
Facturaciones indebidas 105
Autonomía del paciente, información y documentación sanitaria 105
Ordenación de prestaciones 106
Uso de bloqueadores hormonales 106
Listas de espera 106
Listas de espera en consultas externas y en técnicas o pruebas 106
Actuaciones en el ámbito de la atención primaria 107
Actuaciones en el ámbito de la atención especializada 107
Estrategia de Atención al Parto Normal 107
Infraestructuras 108
Servicios y especialidades. Medios personales y materiales 108
Política social 110
Consideraciones generales 110

Sistema de protección de menores 111
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 111
Centros 114
Adopción 116
Organismos acreditados para la adopción internacional 116
Diferencia de edad entre adoptante y adoptado 117
Discrecionalidad técnica 117
Familias numerosas 118
Ayudas económicas al parto múltiple o tercer hijo 120
Personas con discapacidad 121
Atención temprana 121
Personas en situación de probreza y exclusión social 122
Programas de garantía alimentaria 122
Vivienda 125
Problemas habitacionales de emergencia social ante los desahucios 125
Seguridad social y empleo 126
Seguridad social 126
Campos de aplicación: afiliaciones, altas y bajas 126
Empleo 126
Formación profesional 126
Ayudas y subvenciones 126
Actividad económica 128
Actuaciones derivadas de la coyuntura económica 128
Prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias 128
Comunicaciones y transporte 129
Transporte 129
Transporte por ferrocarril 129
Menores y adultos en plazas separadas 129
Transporte por carretera: regulación 129
Urbanismo 131
Deber de conservación 131
Deber de conservación de parques, jardines y áreas de juego infantil 131

Administración local 132
Territorio y población 132
Función y empleo públicos 135
Provisión de puestos de trabajo y movilidad 135
Movilidad y conciliación 135
Permisos de los funcionarios 138
El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 141
III. CRISIS ECONÓMICA Y DESIGUALDAD 142
Presentación 142
Los derechos sociales en el derecho positivo 142
La defensa de los derechos sociales 144
Los efectos de las políticas económicas contra la crisis 145
Con la recuperación se abre una oportunidad para mejorar las políticas sociales 147
Las consecuencias de la crisis en España 148
Ingresos y gastos de los hogares 148
Educación 149
La pobreza infantil 151
Desigualdad, empleo y condiciones de trabajo 153
Una aproximación a los orígenes laborales de una desigualdad persistente y creciente 153
Pobreza laboral 153
Menos protegidos 154
Una sistematización de las políticas sociales y sus instrumentos. La renta mínima 154
La cuestión del acceso a la vivienda 155
El perfil del demandante 155
Los efectos, exclusión económica y social 157
Conclusiones 158
La política fiscal 158
El patrón distributivo es una opción política 158
Se necesitan tributos más redistributivos y coordinados con las prestaciones sociales 158

Reflexiones finales 160
La recesión llega a su fin. Instalados en la divergencia 160

DEFENSOR DEL PUEBLO

ww.defensordelpueblo.es