

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

ESPAÑA

**V Y VI INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA
CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y SUS
PROTOCOLOS FACULTATIVOS**

**DEFENSOR DEL PUEBLO DE ESPAÑA
(INDH)**

INDH: DEFENSOR DEL PUEBLO

Título en inglés: REPORT FROM THE OMBUDSMAN INSTITUTION. SPAIN. 5TH AND 6TH REPORTS ON THE APPLICATION OF THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD AND ITS OPTIONAL PROTOCOLS

Contacto:

Paseo de Eduardo Dato, 31

28010 Madrid

Tfno.: 91.432.70.00

Fax: 91.308.28.06

registro@defensordelpueblo.es

www.defensordelpueblo.es

Madrid, febrero 2017

Número de palabras: **19.974**

INDICE

1	MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN.....	1
1.1	Medidas adoptadas para armonizar plenamente la legislación y las prácticas nacionales con las disposiciones de la Convención y sus Protocolos facultativos	1
1.2	Asignación de recursos	2
1.3	Reunión de datos	2
1.4	Difusión y sensibilización	3
1.5	El Defensor del Pueblo: Institución Nacional de Derechos Humanos....	4
2	PRINCIPIOS GENERALES	5
2.1	No discriminación	5
2.2	Respeto por la opinión del niño	8
3	DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES	15
3.1	Acceso a la información ADECUADA proveniente de distintas fuentes y la protección frente a todo material perjudicial	15
3.1.1	Contenidos audiovisuales	15
3.1.2	Seguridad y alfabetización digital	16
4	ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO.....	17
4.1	Entorno familiar	17
4.2	Modalidades alternativas de cuidado	17
4.3	Adopción	20
4.4	Niños y adolescentes con problemas de conducta	21
5	DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR	22
5.1	Niños y adolescentes con discapacidad.....	22
5.2	Salud y servicios sanitarios	24
5.3	Bienestar y nivel de vida.....	26
5.3.1	Lucha contra la pobreza infantil.....	26
5.3.2	Vivienda	28
5.3.3	Pobreza energética.....	30
6	EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES	31
6.1	Educación.....	31
6.1.1	Gratuidad de la enseñanza y los medios y prestaciones inherentes. Ayudas para libros de texto y material escolar.....	32
6.1.2	Becas y ayudas a los estudios post obligatorios	33
6.1.3	Educación inclusiva.....	34
6.1.4	Acoso escolar.....	38
7	MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN	40
7.1	Niños refugiados o solicitantes de asilo	40

7.1.1	Tratamiento diferenciado de las solicitudes de protección internacional de menores de edad	40
7.1.2	Problemas que afectan a los menores extranjeros acompañados y no acompañados con necesidades de protección internacional que han accedido al puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla).....	41
7.1.3	Devoluciones en las línea fronteras de Ceuta o Melilla.....	41
7.2	Niños extranjeros no acompañados	43
7.2.1	Determinación de la edad.....	43
7.2.2	Registro de menores extranjeros no acompañados	44
7.2.3	La nueva redacción del artículo 172 del Código Civil	45
7.2.4	Centros	45
7.3	Los niños privados de libertad y las medidas para garantizar que el arresto, la detención o el encarcelamiento de un niño se utilicen sOlo como medidas de último recurso y durante el período más breve que proceda; asistencia jurídica y otra asistencia adecuada al niño	46
8	ANEXO: DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN utilizadas	54

INFORME DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

ESPAÑA

V Y VI INFORME SOBRE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN SOBRE LOS DERECHOS DEL NIÑO Y SUS PROTOCOLOS FACULTATIVOS

1 MEDIDAS GENERALES DE APLICACIÓN

1.1 MEDIDAS ADOPTADAS PARA ARMONIZAR PLENAMENTE LA LEGISLACIÓN Y LAS PRÁCTICAS NACIONALES CON LAS DISPOSICIONES DE LA CONVENCIÓN Y SUS PROTOCOLOS FACULTATIVOS

En julio de 2015 se promulgaron 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.

Son dos textos de gran complejidad y ambición que afectan a los derechos de los niños y adolescentes, y en los que se trata de dar respuesta a las necesidades y desafíos de la protección de la infancia desde distintos ámbitos. La Ley Orgánica 8/2015 afecta a 5 textos legales y la ordinaria modifica 15 normas. La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, ha quedado reformada en aspectos sustanciales. Las reformas acogen en varios aspectos propuestas y recomendaciones del Defensor del Pueblo.

La Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, tras la reforma, dedica un extenso artículo al interés superior del niño, que se contempla como derecho subjetivo, principio de interpretación y norma de procedimiento, de conformidad con la Observación General nº 14 del Comité de Derechos del Niño de Naciones Unidas. Constituye sin duda un avance en la buena dirección.

La reforma ha supuesto también una mejora en el reconocimiento y garantía del derecho del menor a expresar su opinión y a que sea tenida en cuenta, pero quedan aspectos de este derecho insuficientemente regulados. El respeto a la opinión del niño y su adecuación al artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y a la Observación General nº 12 se analiza en el Apartado 2 de este informe bajo el epígrafe 2.2 *El respeto a la opinión del niño*.

Las consideraciones del Defensor del Pueblo sobre los elementos más relevantes de esta reforma normativa y su adecuación a la Convención sobre los Derechos del Niño se van analizando en los distintos apartados del presente informe.

1.2 ASIGNACIÓN DE RECURSOS

En España la inversión pública en protección social de la familia e infancia representa el 1,3% del PIB. El gasto en infancia y familia representa el 5,3% del total de gasto en protección social (datos de 2015)¹.

El Defensor del Pueblo ha buscado reforzar por diversas vías la atención a la recomendación del parágrafo 16 de las Observaciones finales formuladas a España en 2010 por el Comité de los Derechos del Niño². Un ejemplo concreto fue la Recomendación dirigida a las Comunidades autónomas españolas en 2015 para que hicieran pública qué parte de los programas de atención alimentaria a menores en riesgo se atienden con fondos europeos y estatales y cuales con fondos propios. La pretensión era medir el esfuerzo económico directo de cada Administración sobre este asunto.

Las respuestas recibidas reflejan las dificultades que existen para disponer de datos consistentes a este respecto, en buena medida por la rigidez de la propia estructura presupuestaria. Debe avanzarse en la mejora de la transparencia sobre el destino y función de los recursos asignados a la infancia y la adolescencia que facilite luego una evaluación más sistemática de los objetivos alcanzados.

1.3 REUNIÓN DE DATOS

El Defensor del Pueblo ha dirigido **Recomendaciones** en este sentido a distintos organismos públicos. El Defensor del Pueblo, por ejemplo, ha insistido en la necesidad de mejorar los datos estadísticos que se poseen respecto a los menores extranjeros en general y los menores extranjeros no acompañados, víctimas de trata y solicitantes de protección internacional en particular.

¹ La media de la UE-27 en inversión pública en protección social de la familia e infancia se sitúa en el 2,2% del PIB. La media de la UE-27 del gasto en infancia y familia es el 7,5%. *Vid.* FUNDACIÓN FOESSA, La transmisión generacional de la pobreza: factores y propuestas para la intervención, Madrid 2016, pp.80 y 81, en: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5250/transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobreza.pdf>

² *Vid.* CRC/C/ESP/CO/3-4, § 16.

1.4 DIFUSIÓN Y SENSIBILIZACIÓN

Es deseable que la formación en materia de derechos de los niños y adolescentes sea constante y actualizada para todos los operadores jurídicos y para las personas que trabajan con menores de edad como profesores, médicos, miembros de equipos psicosociales, técnicos y funcionarios de los sistemas de protección. Es además importante que los niños y adolescentes conozcan los derechos fundamentales de los que son titulares así como sus garantías, y a la vez comprendan que los demás también tienen derechos.

Si bien la formación que reciben los jueces es extensa y abarca todas las jurisdicciones y los temas más relevantes de cada una de ellas, es precisa más formación de los jueces respecto de los derechos de los niños, en especial el derecho del niño a ser escuchado en los procesos judiciales. Así el Defensor del Pueblo ha **recomendado** al Consejo General del Poder Judicial que valorara la oportunidad de incluir esta materia entre los planes formativos de la Escuela Judicial y también en el Plan Docente de Formación inicial de los jueces. La **Recomendación** ha sido aceptada.

Por otro lado el Defensor del Pueblo ha **recomendado** al Consejo General del Poder Judicial, a la Fiscalía General del Estado, Ministerio de Justicia, Direcciones Generales de la Policía, de la Guardia Civil, de los Mossos d'Esquadra, de la Ertzaintza, y de la Policía Foral de Navarra, Consejerías de las Comunidades Autónomas con competencias en materia de personal al servicio de la Administración de Justicia, Consejo General de la Abogacía Española, y Consejo General de Procuradores de España que lleven cabo programas de formación sobre el nuevo Estatuto de la víctima del delito, con especial atención a la víctima menor de edad, atendiendo a los nuevos derechos, forma de efectuar la declaración, motivación de las resoluciones y cualesquiera otros aspectos que fomenten la adecuada escucha del menor en el proceso penal, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 del mencionado Estatuto.

En la web del Defensor del Pueblo hay desde 2014 un espacio sobre los derechos de los niños y adolescentes y sobre el trabajo institucional para garantizarlos. El contenido se presenta en dos formatos: uno dirigido al público general y otro especialmente pensado para menores de edad.

En este último se incluyen unos materiales relativos a la Convención sobre los Derechos del Niño adaptados a distintas franjas de edad, que han sido elaborados en colaboración con Save the Children. También figura un folleto sobre

protección internacional de extranjeros menores de edad, elaborado con ACNUR y Save the Children. Estos materiales pueden descargarse con facilidad de la página web³.

Con el fin de lograr su máxima divulgación y difusión entre los alumnos y el profesorado, el Defensor del Pueblo envió un correo informativo a 18.104 centros de enseñanza (públicos, concertados y privados, de educación infantil, primaria, secundaria bachillerato, formación profesional, y de educación especial). Asimismo imprimió ejemplares de los materiales en castellano (16.000 ejemplares), catalán (8.000 ejemplares), gallego (4.000 ejemplares) y euskera (4.000 ejemplares) que han sido enviados también a los centros de enseñanza. También se imprimieron 8.000 ejemplares del folleto sobre protección internacional de menores de edad y 4.000 carteles que se han enviado a puestos fronterizos, centros de acogida de refugiados, ACNUR, y ONG que trabajan con refugiados.

1.5 EL DEFENSOR DEL PUEBLO: INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

El Defensor del Pueblo es la Institución Nacional de Derechos Humanos (en adelante INDH) de España. El Defensor del Pueblo fue acreditado en el año 2000 como INDH de España, con status “A”, por el Subcomité de acreditación del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, ahora GANHRI. En las siguientes acreditaciones de octubre de 2007 y noviembre de 2012 ha mantenido esta misma categoría.

En línea con los párrafos 6 y 7 de la Observación General nº 2 del Comité de los Derechos del Niño⁴, en la búsqueda de la mayor eficacia posible para la promoción y protección de los derechos humanos de todos, incluidos los niños y adolescentes, el Defensor del Pueblo es una INDH de mandato amplio cuya labor incluye actividades principales dedicadas a los derechos del niño y una estructura especializada que coordina los asuntos relacionados con los derechos del niño.

El mandato constitucional del Defensor del Pueblo es un mandato amplio dentro de cuyas funciones principales está la de supervisar el cumplimiento de la

³ El contenido del espacio dirigido a menores puede consultarse en: <https://infancia.defensordelpueblo.es/inicio.html>. El dirigido al público general en: <https://www.defensordelpueblo.es/grupo-social/menores/>

⁴ Vid. CRC/GC/2002/2 §§ 6 y 7.

Convención sobre los Derechos del Niño, sus Protocolos Facultativos y 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 (artículos 54, 96 y 10.2 Constitución española). El mandato del Defensor del Pueblo abarca así la promoción y protección de los derechos humanos de los niños y adolescentes que son parte de sus actividades principales, de acuerdo con la Observación General nº 2 del Comité sobre los Derechos del Niño.

De acuerdo con el artículo 10 de la Ley Orgánica 3/1981, del Defensor del Pueblo y con el artículo 10.2 c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, los niños y adolescentes, para la defensa y garantía de sus derechos, pueden plantear sus quejas ante el Defensor del Pueblo, sin restricción alguna y sin necesidad de contar con complementos de capacidad.

A tal fin, el artículo 10.2 c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, dispone que uno de los Adjuntos del Defensor del Pueblo se hará cargo de modo permanente de los asuntos relacionados con los menores. En cumplimiento de este mandato, la Junta de Coordinación y Régimen Interior del 28 de agosto de 2012 acordó designar a la Adjuntía Segunda como la Adjuntía coordinadora de los asuntos relacionados con menores.

2 PRINCIPIOS GENERALES

2.1 NO DISCRIMINACIÓN

El Defensor del Pueblo, en línea con las **Recomendaciones** de 2010 a España del Comité de los Derechos del Niño, continúa vigilando la situación de los niños y adolescentes de origen romaní, los extranjeros no acompañados, los hijos de extranjeros en situación irregular y los que sufren discapacidad⁵.

Niños y adolescentes de origen romaní

La concentración del alumnado gitano en determinados centros educativos preocupa al Defensor del Pueblo. A este respecto, es preciso resaltar que la Resolución CM/Res CMN (2013) 4 del Comité de Ministros del Consejo de Europa para la implementación del Convenio marco para la protección de las

⁵ Vid. CRC/GC/2002/2 §§ 25 y 26.

minorías nacionales en España, adoptada el 10 de julio de 2013, señaló como un asunto de inmediata atención la investigación de las razones de la concentración de los alumnos romaníes en escuelas ubicadas en zonas desfavorecidas y con rendimiento académico más bajo.

La Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad (Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad) informó al Defensor del Pueblo en el año 2014 de la puesta en marcha de un estudio para conocer la posible segregación del alumnado gitano. En el año 2015 comunicó a esta institución la necesidad de la cooperación de las comunidades autónomas y que doce comunidades autónomas habían remitido información al Grupo de Trabajo de Educación del Consejo Estatal del Pueblo Gitano y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad para analizar la propuesta de un estudio. El Defensor del Pueblo permanece a la espera de esta información y ha **solicitado** además una valoración de las medidas y de las buenas prácticas adoptadas para evitar la posible segregación del alumnado gitano.

En lo que respecta al abandono temprano y al fracaso escolar, el informe de 2013 *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana*, realizado por la Fundación Secretariado Gitano con la colaboración del Centro Nacional de Innovación e Investigación Educativa del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, el Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y UNICEF, señala, entre otros datos, los siguientes:

- En cuanto a la obtención de la graduación en la ESO, la tasa bruta de graduación se sitúa en el 56,4% para la población gitana mientras que para el conjunto de la población alcanza el 74,1%. En la educación postobligatoria, la presencia de la población gitana es muy escasa, especialmente en el bachillerato, donde a los 16 años está escolarizado el 49,8% del conjunto de la población y solo el 3,4% de la población gitana.
- Las tasas de idoneidad de los chicos y chicas gitanos que cursan la ESO son más bajas que las del conjunto de la población, siendo la brecha especialmente profunda a los 14 años, con 41,5 puntos porcentuales de diferencia.
- La alta tasa de repetición de la población gitana, que en 2º de la ESO alcanza su máxima diferencia con la del conjunto de la población con 29 puntos porcentuales, viene a confirmar el hecho de que los resultados educativos de la población gitana son significativamente peores que los del

conjunto de la población. En relación directa con esta situación hay que hacer referencia a los elevados porcentajes de absentismo, que en la ESO tienen una especial incidencia entre la población gitana⁶.

Por ello y para el logro de los objetivos marcados en la Estrategia Nacional Española para la Inclusión Social de la Población Gitana 2012-2020, la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades ha informado de la existencia de varios programas: de apoyo educativo por carencias culturales del entorno; de integración educativa y cultural a través de actividades artísticas; de disminución del impacto de los factores que inciden en el abandono del sistema educativo de los alumnos sin la titulación correspondiente; jornadas y seminarios temáticos dirigidos a compartir buenas prácticas; programas de refuerzo, orientación y apoyo, con el fin de evitar el absentismo y el abandono temprano con especial atención a las niñas y preadolescentes que abandonan el sistema educativo por razón de género; medidas de orientación educativa y acompañamiento de calidad para la transición entre Educación Primaria y Secundaria y entre ésta y los estudios postobligatorios, que involucran a los diferentes actores del proceso educativo: el alumnado gitano, sus familias y el personal docente.

El Defensor del Pueblo ha **solicitado** a la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades que **informe** sobre la detección precoz de las dificultades que conducen al absentismo y abandono escolar de los jóvenes gitanos, la puesta en marcha de programas de prevención, el impacto que los programas para la orientación, refuerzo y apoyo educativo al alumnado y a sus familias tienen en la población gitana, así como 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.

Niños y adolescentes extranjeros que se encuentran en España

Para evitar la discriminación de los niños y adolescentes extranjeros que se encuentran en España, la nueva legislación de protección a la infancia, reformada en 2015, reconoce su derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y

⁶ Vid. FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana*, Madrid 2013, pp. 109, 111, 113, 124, en: <https://www.gitanos.org/upload/92/20/EstudioSecundaria.pdf>

prestaciones sociales básicas en las mismas condiciones que los españoles. La ley determina que, en los casos en los que tuvieran que ser tutelados, el Estado deberá facilitarles, a la mayor celeridad, la documentación acreditativa de su situación y la autorización de residencia. Este tema se presenta de forma más extensa en el Apartado 7 de este Informe, bajo el epígrafe *Medidas especiales de protección. Niños solicitantes de asilo y niños extranjeros no acompañados*.

Niños y adolescentes con discapacidad

La situación de los niños con discapacidad se trata en el Apartado 5 de este informe bajo el epígrafe *Discapacidad, salud básica y bienestar*. Por otra parte en Apartado 6.1.4 se trata el tema de acoso escolar por razones de orientación sexual.

2.2 RESPETO POR LA OPINIÓN DEL NIÑO

El Defensor del Pueblo ha elaborado dos estudios monográficos sobre el cumplimiento por España del artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño: *La escucha y el interés superior del menor: Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia (2014)*⁷ y *La escucha del menor, víctima o testigo (2015)*⁸.

Ambos estudios se enmarcan en las funciones propias del Defensor del Pueblo en tanto que Institución Nacional de Derechos Humanos, promotora y garante de los derechos de los NNA, y pretenden reforzar la recomendación formulada en 2010 por el Comité de los Derechos del Niño a España para que intensifique su labor en la aplicación plena del artículo 12 de la Convención y promueva el debido respeto por las opiniones del niño a cualquier edad en los procedimientos administrativos y judiciales⁹.

El estudio del Defensor del Pueblo *La escucha y el interés superior del menor: Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia* fue presentado

⁷Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, Madrid, 2014, en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2014-05-Estudio-sobre-la-escucha-y-el-interes-superior-del-menor.pdf>

⁸ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escucha del menor, víctima o testigo*, en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Ver-estudio.pdf>

⁹ Vid. CRC/C/ESP/CO/3-4, § 30.

en mayo de 2014, cuando se preparaba la reforma legislativa en el ámbito del menor, que daría lugar un año después a la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio y a la Ley 26/2015, de 28 de julio.

La acogida de las **Recomendaciones** contenidas en el estudio del Defensor del Pueblo ha sido favorable. Así, tras la reforma, el derecho a ser oído ha sido sustituido con acierto por el derecho a ser escuchado, que trasciende el mero trámite procesal y exige a consideración esencial de la opinión del menor en las decisiones que se adopten. Además, ahora se garantiza el ejercicio de este derecho por el propio menor, siempre que tenga suficiente madurez, evaluada ésta en función de «su capacidad para comprender y evaluar el asunto a tratar en cada caso». Asimismo se ha incorporado al ordenamiento jurídico los principios que han de regir los actos de audiencia del menor; en particular, sobre la confidencialidad del acto, la forma de realizarlo, el entorno en que ha de desarrollarse, la relevancia que cabe otorgar a la opinión del menor o la capacidad del niño para abordar las cuestiones que considere pertinentes. En términos generales puede decirse que el derecho del niño a expresar su opinión y que esta se tenga en cuenta ha quedado reforzado en el ámbito jurisdiccional civil, si bien existen posibilidades de mejora, como se deduce del análisis técnico de detalle que se expone más adelante en este apartado.

Por su parte, el estudio *La escucha del menor, víctima o testigo* se presentó inmediatamente después (mayo de 2015) de la publicación de la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito. Para la preparación del estudio asistieron al Defensor del Pueblo conjuntamente, por vez primera, todas las Policías con competencias de policía judicial, estatales y autonómicas, para debatir sobre la atención al niño en el proceso penal. Se han constatado los avances de nuestro país en este campo, particularmente por la modernización legislativa y la sensibilidad y especialización policial en el trato con menores víctimas o testigos. Las previsiones del artículo 39 de la Convención pueden considerarse acogidas en nuestro ordenamiento y en la práctica y las **Recomendaciones** del Defensor del Pueblo han sido mayoritariamente aceptadas. Más abajo se hace mención específica de algunas que no han sido atendidas.

La escucha y el interés superior del menor: Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia

El estudio *La escucha y el interés superior del menor: Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia* se centra en el derecho del niño a expresar su opinión y a que ésta sea debidamente tenida en cuenta en los

procedimientos judiciales de familia y en los de revisión de las medidas de protección.

El estudio parte de la doctrina contenida en las Observaciones Generales 12 y 14 del Comité de los Derechos del Niño sobre los artículos 3 y 12 de la Convención¹⁰, a la luz de la cual profundiza en la normativa y en la práctica jurisdiccional española para detectar lagunas y antinomias.

El Estudio contiene 18 **Conclusiones** y 17 **Recomendaciones** (12 a la Secretaría de Estado de Justicia y 5 a la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad). Entre las conclusiones cabe destacar las siguientes:

- El derecho del niño a ser escuchado que recoge en su artículo 12 la Convención es el resultado de la unión de dos derechos sucesivos: el derecho a expresar su opinión y a que esta sea tenida en consideración, en función de su edad y madurez. Es un derecho más exigente que el «derecho a ser oído» de la tradición procesal española, ya que no basta con oír la opinión que exprese el niño, sino que son necesarias su consideración primordial en proceso decisorio y la justificación de la decisión de apartarse de lo manifestado por el niño.
- El titular del derecho ser escuchado es todo niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio sin que quepa discriminación alguna. Siempre deberá producirse la escucha del menor salvo renuncia de este o constatación de ausencia de juicio propio.
- Debe partirse además de la presunción de que todo niño está en condiciones de formarse un juicio propio. La aplicación automática de criterios de edad para el acto de escucha resulta improcedente. La presunción de concurrencia de juicio propio obliga además a motivar la decisión de no oír al niño.
- La concurrencia de juicio propio ha de presumirse en todas las edades y evaluarse caso por caso. De la misma forma que la edad no debe predeterminar la concurrencia de juicio propio, tampoco debe predeterminar la trascendencia de las opiniones del niño. Los niveles de comprensión de los niños no van ligados de manera uniforme a su edad biológica. Por este motivo, la madurez, entendida como la capacidad del niño para expresar sus opiniones de forma razonable e independiente debe

¹⁰ Vid. CRC/C/GC/2009 y CRC/C/GC/2013.

evaluarse en cada caso. Si el niño está en condiciones de formarse un juicio propio de manera razonable e independiente, lo que ha de presumirse, el encargado de adoptar decisiones debe tener en cuenta las opiniones del niño como factor destacado en la resolución de la cuestión.

De acuerdo con estas conclusiones, el Defensor del Pueblo **recomendó** configurar la escucha del menor como un derecho de éste, no sujeto a criterios de necesidad u oportunidad, lo que implica oír siempre al niño y tomar en consideración lo que dice; eliminar los criterios de edad respecto al derecho del niño a ser escuchado, sustituyéndolos por la presunción de la capacidad del menor para formarse un juicio propio; y establecer que la apreciación de falta de juicio propio a estos efectos debe venir sustentada por un informe técnico del equipo psicosocial adscrito al juzgado, que deberá tener presente el enfoque al respecto de la Convención y el Comité de los Derechos del Niño.

El Defensor del Pueblo, tras analizar la reforma operada por la Ley Orgánica 8/2015 y la Ley 26/2015, ha de concluir que se han adoptado varios elementos de sus **Recomendaciones**, lo que merece una valoración favorable. No obstante, sería deseable continuar avanzando sobre algunos aspectos, por las siguientes razones:

1. El derecho a ser oído ha sido sustituido con acierto por el derecho a ser escuchado, cuya satisfacción trasciende el mero trámite procesal y exige que la opinión del menor sea esencial en las decisiones que se adopten.
2. El artículo 9 de Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor garantiza ahora el ejercicio de este derecho por el propio menor, siempre que tenga suficiente madurez, evaluada ésta en función de «su capacidad para comprender y evaluar el asunto a tratar en cada caso», por lo que el concepto se ajusta a lo exigido por los estándares internacionales al resultar equivalente al de «juicio propio», pese a que hubiera sido más acertado el uso de este último término.
3. La fórmula legal del artículo 9 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor no garantiza que el niño deba ser siempre escuchado salvo que renuncie a ejercer su derecho o se constate la ausencia de juicio propio. Por otro lado, no se ha establecido un deber de motivación reforzado de las decisiones administrativas y judiciales cuando se aparten de la opinión manifestada por el menor o cuando no haya procedido a su escucha.

4. Al no haber sido modificadas en la reforma legislativa de 2015, siguen vigentes normas civiles y procesales relativas a las separaciones matrimoniales y divorcios que configuran la escucha no como un derecho del menor de edad, sino como una facultad del Juez, que la efectúa solo cuando lo estima necesario de oficio o bien a petición de las partes en el proceso, del Ministerio Fiscal, de los miembros del equipo técnico judicial, o del propio niño (artículo 92.6 del Código Civil y artículos 770 a 777 de la Ley de Enjuiciamiento Civil). Por tanto, se puede no escuchar al niño sin justificar tal exclusión en la ausencia de juicio propio.
5. Persisten preceptos en Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en el Código Civil y en la Ley de Enjuiciamiento Civil que se refieren a edades umbral. La exigencia de escuchar siempre a los mayores de 12 años y a los menores de esa edad si tuvieran suficiente madurez, que recoge ahora el artículo 9 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, es una formulación mejor que la anterior a la reforma, pero hubiera sido preferible legislar sin fijar edades a partir de las cuales se considera que existe juicio propio, con el fin de no generar la tendencia a estimar carentes de tal a quienes no alcancen las mismas.
6. Las normas españolas no recogen la presunción de la capacidad del menor para formarse un juicio propio, como tampoco contemplan de forma expresa la obligación de motivar la decisión de no escuchar directamente al menor si tal juicio no se aprecia, ni la de explicitar las razones que justifican apartarse de su opinión. La obligación de dar a la opinión del niño el peso que merezca en función de su edad y madurez no se contemplan de manera clara y uniforme.
7. Además, la Ley reformada permite que el menor ejercite el derecho a través de sus representantes legales y no por sí mismo «cuando no convenga a su interés». No se entiende cómo puede no convenir al interés del menor de edad que su opinión sea escuchada. El derecho a ser escuchado del niño y su interés superior están estrechamente vinculados. El mejor interés del niño no será tal si no ha sido escuchada y debidamente tenida en cuenta su opinión al respecto. La Observación General N° 12 concluye que los artículos 3 y 12 de la Convención recogen principios generales complementarios: no es posible un aplicación correcta del artículo 3 si no se respeta los

componentes del artículo 12, del mismo modo el artículo 3 refuerza la funcionalidad del artículo 12 al facilitar el papel esencial de los niños en todas las decisiones que afecten su vida¹¹. De acuerdo con la Convención, el Comité y el artículo 2 reformado de la Ley de protección jurídica del menor, el mejor interés del niño no será tal si no ha sido previamente escuchado.

El Defensor del Pueblo también ha **recomendado** introducir el beneficio de justicia gratuita a favor de los menores que, con independencia de sus progenitores o tutores, deseen hacer valer sus opiniones en procesos en que se ventilen cuestiones que les afecten; así como establecer el acceso general de todos los menores sometidos a medidas de protección a la asistencia jurídica gratuita desde el momento de su declaración en desamparo. Las normas conceden mayor protagonismo al niño y al adolescente al reconocer su legitimación para oponerse a las resoluciones que le afecten y su derecho a ser informado de forma accesible a su edad y asistido por un letrado si fuera necesario para el efectivo ejercicio de sus derechos. También resulta positivo que el derecho a la asistencia jurídica gratuita le queda reconocido en el artículo 2, aunque acotado a los casos legalmente previstos.

La designación de un defensor judicial en los procesos de familia cuando el Fiscal y el menor de edad discrepen sobre lo más conviene a su superior interés, constituye una pieza clave. Esta **Recomendación** ha sido parcialmente aceptada, ya que se ha incorporado al ordenamiento previsiones para esta designación, pero para darle pleno sentido a esta medida sería necesario efectuar reformas en leyes procesales para articular dicha participación de manera eficaz.

Por último, el Defensor del Pueblo llama la atención sobre el rechazo a la **Recomendación** de generalización de los juzgados de familia especializados. Tampoco ha sido aceptada la **Recomendación** de incrementar el número de Fiscales especializados en el ámbito civil de menores, dirigidas a lograr un mejor seguimiento por los Fiscales de los expedientes administrativos de protección de menores.

¹¹ *Vid.* CRC/C/GC/2009, §§ 70, 71, 72, 73 y 74. *Vid.* también la Observación General n° 14 del Comité de Derechos del Niño, sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, CRC/C/GC/2013, §§ 43 a 45, 80 y ss.

La escucha del menor, víctima o testigo

El referido estudio monográfico se completó en mayo de 2015 con otro titulado *La escucha del menor, víctima o testigo* que se relaciona además de con el artículo 12 con el 39 de la Convención (menor víctima de delito).

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

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

Las **Recomendaciones** formuladas por el Defensor del Pueblo han sido generalmente aceptadas, total o parcialmente, si bien interesa subrayar aquí las rechazadas:

- La Dirección General de la Policía no ha aceptado la **Recomendación** de garantizar en la investigación policial de delitos cometidos contra menores la estricta preservación de la intimidad del niño, en concreto que no aparezcan en los expedientes sus datos personales ni su filiación, utilizando a este propósito algún tipo de código o clave, sin perjuicio del traslado de dichos datos en sobre cerrado a la autoridad judicial en el momento procesal oportuno.
- Tampoco ha aceptado esa Dirección General la **Recomendación** de grabar todas las declaraciones en sede policial de menores víctimas de delito, cuando menos en audio, aunque no sirviese para preconstituir prueba al no dar lugar a la contradicción, con el fin de proteger el testimonio del menor que en ese momento no está contaminado por posteriores intervenciones o falsos recuerdos.
- La Comisión de Coordinación de la Policía Judicial no ha aceptado la **Recomendación** de impulsar entre las instituciones representadas en esa Comisión Nacional la realización de un protocolo para la escucha del menor víctima y testigo en el proceso penal en la declaración policial y preconstitución de la prueba válido en todo el territorio nacional, con el fin

de unificar los criterios establecidos en los diversos protocolos actualmente existentes.

- Las Comunidades Autónomas de Aragón, Galicia, Madrid y Valencia no han aceptado la **Recomendación** de que adopten las medidas necesarias para que los miembros de los equipos psicosociales se turnen en la realización de las guardias como el resto del personal del juzgado, todo ello en defensa del superior interés del menor víctima o testigo en un proceso penal.
- La Comunidad Autónoma de Madrid no ha aceptado la **Recomendación** de proponer la inclusión en el proyecto de ley de Presupuestos para 2016 correspondiente al ámbito territorial de su competencia de las partidas necesarias para la plena satisfacción de los derechos de los menores víctimas de delitos establecidos en el Estatuto de la víctima del delito (Ley 4/2015).

3 DERECHOS Y LIBERTADES CIVILES

3.1 ACCESO A LA INFORMACIÓN ADECUADA PROVENIENTE DE DISTINTAS FUENTES Y LA PROTECCIÓN FRENTE A TODO MATERIAL PERJUDICIAL

3.1.1 Contenidos audiovisuales

Desde hace bastantes años, el Defensor del Pueblo ha venido reclamando a través de sus informes anuales ante las Cortes Generales la creación de una autoridad audiovisual independiente del Ejecutivo a la que, entre otras funciones posibles, se le encomiende la tarea de garantizar la efectividad de las medidas de protección de la juventud y la infancia en los medios audiovisuales.

La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, preveía la creación del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales como órgano regulador y supervisor del sector y que habría de ejercer sus competencias bajo el principio de independencia de los poderes políticos y económicos. Este Consejo tendría poder sancionador y entre sus funciones principales estarían las de garantizar la transparencia y el pluralismo en el sector y la independencia e imparcialidad de los medios públicos, así como el cumplimiento de su función de servicio público.

El Consejo Estatal de Medios Audiovisuales no llegó a constituirse y tras la aprobación de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, se asignaron a este nuevo organismo las funciones inicialmente asignadas al Consejo Estatal de Medios Audiovisuales junto con las que previamente ejercían otros organismos reguladores.

El Defensor del Pueblo reitera una vez más la conveniencia de rescatar la figura *non nata* del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales en línea con las figuras existentes en la mayoría de los países europeos para evitar el intervencionismo de los organismos estatales en materia audiovisual y frente al corporativismo del que eventualmente pueden estar afectados los acuerdos entre prestadores de servicios audiovisuales. En relación con este último aspecto, tampoco parece que el Código de Autorregulación actualmente vigente garantice la efectividad de los derechos de los jóvenes y menores frente a los contenidos audiovisuales.

La posición del Defensor del Pueblo al respecto quedó reflejada en diversas **Recomendaciones** que se incluyeron en el informe monográfico presentado ante las Cortes Generales sobre la protección de los derechos de los menores frente a la televisión e internet y cuya línea principal se centraba en la creación y puesta en marcha del Consejo Estatal de Medios Audiovisuales que finalmente no se constituyó, quedando diluidas sus funciones y competencias en la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia.

3.1.2 Seguridad y alfabetización digital

No existen normas que limiten la edad de los menores para acceder a las redes sociales. Algunas de las redes sociales más extendidas han fijado una edad mínima para su uso, a pesar de la cual es habitual que los de menor edad faciliten una edad falsa para participar y acceder a las redes. Desde las redes sociales no se les requiere un documento de identidad ni se comprueba de una forma eficaz la edad. El sistema está sometido a la autorregulación de las empresas del sector.

Hay que mejorar el conocimiento por parte de los niños y adolescentes y su sensibilización respecto a la importancia sus datos personales y las consecuencias de su divulgación, así como los riesgos por el mal uso de internet.

4 ENTORNO FAMILIAR Y MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

4.1 ENTORNO FAMILIAR

Desde hace largo tiempo se viene demorando una reforma de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas. Aunque se han registrado avances, como la prórroga del título hasta que el hijo más pequeño alcance la edad de pérdida del derecho, resta por abordar una serie de modificaciones para reforzar la protección de familias en riesgo de vulnerabilidad (por ejemplo, familias monoparentales, familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo o la inclusión en el título de los dos progenitores aun cuando no exista vínculo conyugal). La Disposición final quinta de la Ley 26/2015 se limita a encomendar al Gobierno la remisión a las Cortes Generales de un proyecto de reforma de la Ley 40/2003, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, así como de contribuir a la redistribución de la renta y de la riqueza de las familias, sin fijar un plazo concreto.

Entre las modificaciones más reclamadas en las quejas están la redefinición de las condiciones de la unidad familiar y de sus miembros para ser beneficiarios del título de familia numerosa, con la inclusión de las familias monoparentales con dos hijos a cargo; la inclusión en el título de los dos progenitores, aun cuando no exista vínculo conyugal; un tratamiento especial para las familias de separados o divorciados con custodia compartida; o las familias con un cónyuge con discapacidad y dos hijos a cargo.

4.2 MODALIDADES ALTERNATIVAS DE CUIDADO

Las reformas introducidas en este ámbito contienen elementos positivos reclamados por el Defensor del Pueblo. Así se establece claramente que la situación de pobreza de los progenitores no puede ser tenida en cuenta para la valoración de la situación de desamparo. También se impide separar a un menor de sus progenitores en razón de la discapacidad del menor o de aquellos. Se desarrolla con mayor detalle la situación de riesgo y se exige la resolución administrativa expresa de esta situación que hasta la fecha quedaba muy imprecisa. De igual modo, se introduce la previsión de que las Entidades públicas de protección de menores dispongan de programas y recursos para apoyar y orientar a los menores que estando en el sistema de protección alcancen la mayoría de edad.

La Ley 26/2025 acoge como principio rector de la actuación administrativa de protección de menores el mantenimiento del niño en su familia de origen; en caso de no ser posible, regula la preferencia de la medida de acogimiento familiar frente al acogimiento residencial de los menores de 6 años y, con carácter muy excepcional, el acogimiento residencial de los menores de 3 años.

Esta previsión, que responde a una **Recomendación** formulada por el Defensor del Pueblo en 2013, hace una apuesta decidida por que los menores separados de su familia sean atendidos en otra familia antes que en un centro. Su puesta en práctica requiere un cambio profundo en las actuaciones administrativas, el fomento del acogimiento, junto la sensibilización, formación y seguimiento de las familias que se ofrecen voluntariamente a acoger niños o niñas

Preocupa al Defensor del Pueblo el elevado número de niños que continúa todavía en acogimiento residencial. El total de acogimientos residenciales a 31 de diciembre de 2015 era de 13.596 (13.563 en 2014). El total de acogimientos familiares a esa misma fecha era de 20.172 (19.119 en 2014). Por otro lado, las cifras 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 2015, 11.030 frente a 4.217). Por tanto, el acogimiento residencial predomina como primera medida, transformándose en parte, a medio y largo plazo, en acogimiento familiar¹².

Las estadísticas publicadas ponen además de manifiesto 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. Por ello, el Defensor del Pueblo considera preciso poner en marcha medidas adicionales que incentiven el acogimiento familiar y la adopción.

El Defensor del Pueblo ha solicitado información a todas las Comunidades autónomas y al Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad sobre los programas destinados a fomentar el acogimiento familiar y la adopción de estos

¹² Vid. MINISTERIO DE SANIDAD, SERVICIOS SOCIALES E IGUALDAD, *Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la Infancia*, Boletín número 18, Datos 2015, Madrid 2017, pp. 24 a 40, en: <http://www.observatoriodelainfancia.msssi.gob.es/productos/pdf/Boletinproteccion18provisionalcorrecto.pdf>

niños, las dificultades encontradas y su valoración, así como los recursos personales y materiales disponibles para promover el acogimiento familiar de menores y la salida de los niños de los centros residenciales. El conocer qué ayudas existen para la familia de acogida, distinguiendo las que son aplicables a la familia extensa, a la familia ajena o a la familia profesionalizada es muy relevante para poder evaluar el sistema. También lo es conocer la existencia de ofrecimientos de familias de primera acogida, su duración prevista, ayudas que reciben las familias en estos casos, problemas y ventajas.

Asimismo parece necesario el incremento de familias capacitadas para acogimientos profesionalizados, especialmente para los casos de niños y adolescentes en situación especialmente vulnerable o con necesidades especiales.

La legislación define los criterios generales de valoración de idoneidad para ser acogedores, pero, al igual que en el caso de los adoptantes, corresponde a las Entidades Públicas el desarrollo y procedimiento a seguir para dichas valoraciones. Resulta necesario que las Administraciones competentes mejoren su coordinación para lograr una homologación de procedimientos que dote de mayor seguridad y agilidad al sistema.

A este respecto, el Defensor del Pueblo ha alertado sobre la necesidad de que las Administraciones presten la máxima atención a la adaptación progresiva del niño - habitualmente bebés- a su nuevo entorno y el intercambio de experiencias entre los cuidadores cuando se producen cambios desde un acogimiento familiar temporal, durante un período prolongado, a medidas más estables como la adopción. Se ha constatado la falta de criterios consolidados al respecto.

Tras la reforma, los artículos 160 y 161 del Código Civil atribuyen a la Entidad pública de protección la facultad de establecer, regular o suspender de visitas y comunicaciones del menor con los progenitores y allegados estas comunicaciones. La suspensión afecta a derechos de tal trascendencia que, a juicio del Defensor del Pueblo, debería ser ratificada por un juez, sin perjuicio de los efectos inmediatos que en interés del menor pudiera desplegar. Pese a que la norma no contempla dicha ratificación es positivo que contemple expresamente al menor como sujeto legitimado para oponerse ante el juez.

La reforma de la normativa de protección a la infancia y la adolescencia ha incorporado al artículo 172 del Código Civil la previsión de que la tutela de los menores por la Entidad pública cese pasados 6 meses desde el abandono del menor de un centro de protección sin que haya sido localizado. Esta previsión legal plantea problemas potenciales para la protección del propio niño, así como

de seguridad jurídica general. El Defensor del Pueblo llamó la atención en su momento sobre estas cuestiones pero la norma ha visto finalmente la luz tal y como estaba proyectada.

En ocasiones la actuación de la administración se ha mostrado ineficaz para garantizar plenamente el bienestar de los menores bajo su tutela. Así se puso de manifiesto en el caso de cinco hermanos, cuyos padres prestaron nula colaboración con la Entidad pública e incluso facilitaron la comisión de delitos de abuso sexual contra dos de sus hijas. De la información facilitada se desprende que pese a haberse destinado múltiples recursos desde que se tuvo conocimiento de la grave situación de desprotección en 2006, se produjeron numerosas fugas de los menores que permitieron la repetición de dichas conductas. Para casos de esta complejidad la mera suspensión de las visitas con los padres se evidencian como insuficientes, por lo que resultaría necesario revisar los protocolos de actuación en estos casos de alto riesgo.

Es preciso señalar, para finalizar este apartado, que el sistema legal de protección de menores está basado en unos organismos administrativos con potestades muy contundentes. La reforma normativa ha fortalecido la actuación administrativa en los casos de protección. 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. Dados los tiempos medios de resolución de los procesos judiciales, eso puede hacer que una decisión de la Administración devenga inatacable en términos prácticos, ya que las Audiencias provinciales están obligadas 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 ha **recomendado** examinar el modelo procesal de oposición a las medidas administrativas de protección al objeto de reducir sensiblemente los tiempos judiciales de resolución 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.

4.3 ADOPCIÓN

Las reformas introducidas en la Ley de Adopción Internacional, mediante la Ley 26/2015, merecen una consideración positiva. Resulta, no obstante necesario,

reforzar las medidas para lograr la máxima coordinación y colaboración entre las Administraciones y, en particular para la homogenización de procedimientos, plazos y costes.

El Defensor del Pueblo ha recibido en los últimos años un número significativo de reclamaciones relacionadas con los seguimientos que los países de origen de los menores adoptados fuera de España exigen de estos, de las familias y del entorno. Las exigencias de seguimiento son diferentes según el país de origen, a lo que se añade una diversidad respecto del organismo responsable en España. Con relación a dicho seguimiento se denunciaban malas praxis, el elevado coste de estos informes y la falta de garantías respecto a los datos protegidos por la Ley —fotos del menor, los familiares y amigos, declaraciones de ingresos y patrimonio, informes de salud, entre otros— ya que los interesados carecen de seguridad sobre cómo se custodian, a quiénes se entregan o cuál es el uso que se hace de dichos datos en los países receptores.

Se obtuvo el compromiso de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales e Igualdad de abordar una posible homologación de procedimientos, plazos y costes, en los foros de coordinación interautonómica, aunque la cuestión requeriría también de un consenso con los países de origen que son los que reclaman los seguimientos.

Sería deseable estudiar la posibilidad de crear un registro único para todo el territorio de adopciones que permitieran más agilidad y eficacia.

4.4 NIÑOS Y ADOLESCENTES CON PROBLEMAS DE CONDUCTA

En el año 2009, el Defensor del Pueblo elaboró el informe monográfico *Centros de protección de menores con trastorno de conducta y en situación de dificultad social*¹³, en el que se constató que se estaba privando la libertad y limitando derechos fundamentales de los menores ingresados en este tipo de centros. Se puso de manifiesto la inexistencia de un marco jurídico de rango suficiente con proyección en todo el territorio estatal que garantizase el respeto de los derechos de los menores que se encontraban en dichos centros.

¹³ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, Madrid, 2009, en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2009-01-Centros-de-protecci%C3%B3n-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situaci%C3%B3n-de-dificultad-social.pdf>.

La nueva Ley Orgánica 8/2015 alude en su preámbulo al informe del Defensor del Pueblo como principal referencia, establece ese marco jurídico y recoge varias de las **Recomendaciones** de esta Institución. Asimismo, el legislador ha tenido en consideración algunas observaciones realizadas por el Defensor del Pueblo en sus visitas a estos centros y con motivo del anteproyecto de texto legal.

La nueva norma define estos centros como recursos específicos destinados a proporcionar a estos menores un contexto más estructurado socio-educativo y psicoterapéutico, que nunca podrán concebirse como instrumentos de defensa social frente a menores conflictivos.

La definición legal que hace la norma del presupuesto fáctico para el ingreso en estos centros (artículo 25.1 Ley Orgánica 1/1996, introducido por la Ley Orgánica 8/2015) debería ser objeto de una mayor concreción legal. Por otra parte, el resto de la regulación es imprecisa en lo atinente a la privación de la libertad, especialmente en la determinación del tiempo máximo de duración y el control agravado de las situaciones de contención y de las sanciones.

5 DISCAPACIDAD, SALUD BÁSICA Y BIENESTAR

5.1 NIÑOS Y ADOLESCENTES CON DISCAPACIDAD

La atención temprana se considera una acción imprescindible para el abordaje integral y la prevención de las discapacidades, por lo que ha de dispensarse desde el primer momento posible, tal como señala el artículo 13 del Texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social. La carencia o insuficiencia de recursos efectivos **ha motivado diversas actuaciones del Defensor del Pueblo** en los últimos años.

Se ha constatado el trabajo realizado por distintas Comunidades Autónomas para incrementar los servicios. Así, por ejemplo, la Comunidad de Madrid indicó que entre 2014 y 2015 se crearon 287 nuevas plazas de atención temprana, si bien existen 1.572 niños en la lista de demanda de centros de este perfil, sin que pueda establecerse un tiempo promedio de espera, pues se indica que ello depende en gran medida de la patología y la situación de cada niño. El impacto de tal situación en las expectativas de mejora de estos niños y en sus familiares, especialmente los que cuentan con menos recursos, determina que el Defensor del Pueblo continúe en la búsqueda de posibles medidas de refuerzo, optimización y mayor transparencia en el acceso a estos recursos.

En materia de atención a las situaciones de dependencia, la Institución mantiene abierta una actuación sobre la aplicación del baremo de evaluación de estas situaciones a los niños y las especiales exigencias que esta evaluación presenta respecto de los menores de edad. También se aboga por la extensión de la Escala de Valoración Específica (EVE), que actualmente se aplica hasta los tres años en los procesos de valoración, para el tramo de edad comprendido entre los tres y los siete años.

Por lo que se refiere al baremo de determinación del grado de discapacidad, se ha apreciado una diversidad de criterios para su aplicación, por ejemplo en el caso de menores con neoplasia. El Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO) del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad señaló que había recibido varias solicitudes para que se unifiquen criterios sobre el Capítulo 11 del Real Decreto 1971/1999, que regula el procedimiento para el reconocimiento y calificación del grado de discapacidad, por lo que ha previsto convocar una reunión del Pleno de la Comisión Nacional de Valoración del Grado de Discapacidad para coordinar criterios sobre este asunto.

En el ámbito de los derechos de los niños y adolescentes con discapacidad, el Defensor del Pueblo también debe llamar la atención sobre la falta de aprobación del II Plan Nacional de Accesibilidad.

Debe recordarse que el Comité de los Derechos del Niño agradecía y destacaba entre las medidas adoptadas por España a favor de las personas con discapacidad la aprobación del I Plan Nacional de Accesibilidad 2004-2012 y que el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social establece que la Administración General del Estado promoverá, en colaboración con otras administraciones públicas y con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, la elaboración, desarrollo y ejecución de planes y programas en materia de accesibilidad y no discriminación.

El Gobierno, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicha ley, debía aprobar un plan nacional de accesibilidad para un periodo de nueve años. El plazo otorgado por el Texto Refundido finalizó el 30 de noviembre de 2014 y, hasta la fecha, todavía no se ha aprobado el II Plan Nacional de Accesibilidad.

El Defensor del Pueblo ha **iniciado actuaciones de oficio** por este motivo y, aunque el Ministerio informa puntualmente al Defensor del Pueblo sobre los progresos que se van produciendo en su tramitación, reconoce que no avanza con rapidez.

Este retraso no solo supone un incumplimiento del mandato contenido en el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, sino que, a juicio del Defensor del Pueblo, se está perdiendo un tiempo precioso para poner en marcha estrategias a favor de la accesibilidad universal y la erradicación de los obstáculos y condiciones limitativas ambientales que impiden la plena participación de niños y adultos con discapacidad.

Por último, el derecho a una educación inclusiva se trata en el Apartado 6.1.3 de este informe relativo a *Educación, esparcimiento y actividades culturales*.

5.2 SALUD Y SERVICIOS SANITARIOS

Se presentan quejas con frecuencia por la atención a menores en lugares diferentes a los de su residencia habitual (resistencia a proporcionarle una asistencia por un Servicio de Salud distinto del suyo) o a realizar traslados urgentes entre dos territorios autonómicos. También se ha detectado problemas para el acceso de los padres que tienen la custodia compartida de niños de corta edad a los documentos (tarjetas sanitarias) que se requieren para acceder a los servicios de salud si el niño no se desplaza con ellos. Esta cuestión podría resolverse con la emisión de duplicados a disposición de cada progenitor para evitar problemas burocráticos.

Se reciben y tramitan igualmente quejas por la falta de cobertura de pediatras en centros de salud de determinadas zonas.

Aunque no son frecuentes, también se reciben algunas quejas relativas a demoras en la práctica de intervenciones quirúrgicas o la realización de pruebas diagnósticas si bien debe hacerse constar que la Administraciones sanitarias muestran por lo general sensibilidad para reprogramar estas actuaciones y acortar los plazos cuando el Defensor del Pueblo les hace llegar el problema.

En el estudio conjunto de los defensores del pueblo de España titulado *Las Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*¹⁴. Se abordó la especial situación de los niños y adolescentes que

¹⁴ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Las Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*, Madrid, 2015, en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2015-Las-urgencias-hospitalarias-en-el-Sistema-Nacional-de-Salud-derechos-y-garant%C3%ADas-de-los-paciente-ESP.pdf>

deben acudir a los servicios hospitalarios de urgencias y se incluyeron **conclusiones y Recomendaciones** específicas que inciden en la necesidad de afinar los métodos de triaje, con información no estrictamente asistencial, la necesidad de contar en los servicios de urgencias no pediátricos con personal entrenado para la atención a niños y adolescentes, facilitar en la medida de lo posible el acompañamiento de adultos de referencia para los menores de corta edad o disponer de espacios reservados para la espera y atención de los menores de edad.

Varios departamentos autonómicos han respondido a estas recomendaciones informando de la adopción de medidas para mejorar la atención a los niños en la línea de lo indicado por esta institución. Se trata de pasos positivos que cabe esperar se vayan completando en el futuro.

En lo que se refiere a la salud mental infantil y de los adolescentes, se aprecian en ocasiones tiempos de respuesta asistencial excesivos, especialmente ante sospechas de patologías severas o idealización autolítica.

Se han recibido algunas quejas por las dificultades que se han producido para que los progenitores acompañen en ocasiones a sus hijos de corta edad en consultas médicas o pruebas diagnósticas, aunque se percibe una creciente sensibilización en el medio asistencial a este respecto.

Por lo que se refiere a la prestación farmacéutica pública, se han realizado actuaciones puntuales referidas a deficiencias en la atención o acceso a fármacos innovadores para enfermedades raras, especialmente las neurodegenerativas que se manifiestan a temprana edad o desde el nacimiento.

También subsisten algunas discrepancias en los calendarios de administración de las vacunas de las distintas Comunidades autónomas, especialmente varicela, neumococo (incluida en el calendario común a partir de enero de 2015), meningitis B y rotavirus.

5.3 BIENESTAR Y NIVEL DE VIDA

5.3.1 Lucha contra la pobreza infantil

Según datos de EUROSTAT, en 2015 el porcentaje de menores de 18 años en riesgo de pobreza y exclusión social ascendía a 29 % en los menores de 6 años, era de un 33,6% de 6 a 11 años, y de 41,5% entre 12 y 17 años¹⁵.

Según la Fundación Foessa, la tasa de pobreza relativa (renta inferior al 60% de la renta mediana equivalente -después de transferencias sociales-) en menores de 16 años es en España del 30,1%. La tasa de pobreza severa (renta inferior al 40% de renta mediana equivalente) en menores de 16 años es del 15,5% en España¹⁶.

La inversión pública en protección social de la familia e infancia representa el 1,3% del PIB. El gasto en infancia y familia representa el 5,3% del total de gasto en protección social¹⁷.

La modificación del régimen fiscal de las rentas familiares no alcanza a las familias con escasos recursos porque no están obligadas a presentar la declaración del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

El sistema de cobertura para familias en situación de riesgo social se articula en España a través de un sistema dual: las llamadas «rentas mínimas de inserción» (RMI), reguladas y gestionadas por las Comunidades autónomas, y las prestaciones, principalmente las de carácter asistencial, encuadradas en el ámbito de la Seguridad Social.

El contexto de crisis económica que ha dominado la mayor parte del periodo analizado ha supuesto una dura prueba para este sistema y ha puesto de manifiesto

¹⁵ Vid. UNICEF, *La infancia en datos*, en: <http://www.infanciaendatos.es/datos-graficos>. Las estadísticas y datos de esta página web son significativos y de gran utilidad para comprender la situación de los niños y adolescentes en España.

¹⁶ La tasa de pobreza relativa en la UE-27 es del 20,8%. La de pobreza severa en la UE-27 es el 7,8%.

¹⁷ La media UE-27 se sitúa en el 2,2% y en 7,5%, respectivamente. Vid. Fundación Foessa, *La transmisión generacional e la pobreza: factores y propuestas para la intervención*, Madrid 2016, pp. 42, 43, 51 y 52, disponible en: <http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5250/transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobreza.pdf>

sus limitaciones, especialmente en lo referido al monto de las ayudas y a su duración.

Específicamente respecto de las RMI, la primera causa de queja ha sido la demora en la tramitación. El crecimiento de las solicitudes vinculado a la crisis económica ha propiciado plazos de gestión en varias comunidades que frustran el sentido y función de la propia prestación en algunos casos superiores al año). La institución ha formulado resoluciones dirigidas a tres objetivos: simplificación de los procedimientos para mejorar su agilidad, incremento del personal dedicado a la tramitación y adecuación del presupuesto al volumen real de solicitudes.

Hacia el final del periodo examinado se ha apreciado una mejora en los tiempos de respuesta en varias de las Comunidades con mayor número de solicitantes.

El Defensor del Pueblo también ha planteado **Recomendaciones** a los municipios de mayor población para que den prioridad a la atención y a la elaboración de los informes sociales para el acceso a prestaciones y recursos de apoyo a aquellas unidades familiares que disponga de niños menores de edad. Las respuestas muestran que este criterio se aplica con frecuencia de manera informal aunque la institución debe insistir en que tendría que establecerse en las normas de procedimiento de estas administraciones como una manifestación práctica del principio de atención al interés superior del menor.

El Defensor del Pueblo ha incidido mucho en la garantía alimentaria de los niños y adolescentes. Al detectarse situaciones de pobreza familiar que derivaban en una alimentación insuficiente de algunos menores de edad, el Defensor del Pueblo comenzó a emitir **Recomendaciones** (primero a las autoridades estatales y a las comunidades autónomas, y luego a los 62 municipios con una población superior a 100.000 habitantes) para que se arbitrasen medios extraordinarios para atajar el problema. Esta previsión responde a la apreciación de que los sistemas de RMI resultan, como se ha dicho, poco ágiles, insuficientes para los potenciales benefactores y, además, no aseguran su empleo en la alimentación de los menores.

Como primera medida se propuso la apertura de los comedores escolares en periodo estival, **Recomendación** que se ha completado con otras referidas al establecimiento de planes de garantía alimentaria que cubran especialmente todos los periodos no lectivos. El Defensor del Pueblo pretende una intervención directa y finalista que, además, puede lograr revertir la situación de infranutrición y evitar que condicione la vida adulta de los niños. De ahí que optase por **recomendar** en primer término el mantenimiento de los comedores escolares en periodos no lectivos, como una primera fase que no implicaba grandes gastos ni planificación

previa, al tiempo que servía para cambiar el enfoque del problema. A continuación las **Recomendaciones** se han dirigido al establecimiento de un programa global con implicación del conjunto de las Administraciones.

Si bien no todas las Administraciones disponen la apertura de comedores escolares en verano y otros períodos no lectivos, sí que es generalizada la existencia de programas o planes para atender los casos de riesgo. No obstante, en la mayoría de los casos estos programas no asumen esta visión de garantía integral y centrada en los niños, que es precisamente donde pretenden incidir las **Recomendaciones** de esta Institución.

5.3.2 Vivienda

A pesar de las reformas legislativas en materia de ejecuciones hipotecarias, los desahucios de quienes no pueden hacer frente a las cuotas hipotecarias, garantizadas con su vivienda habitual, continúan siendo un problema, que en ocasiones afecta a los menores.

La Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, ha modificado la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler. Estas normas han suspendido los lanzamientos de las ejecuciones hipotecarias durante cuatro años para los supuestos de especial vulnerabilidad.

Esta medida ha permitido la enervación de los lanzamientos, pero al tener carácter transitorio en 2017 se reanudarán los procedimientos de ejecución hipotecaria y puede haber casos en que las familias no habrán conseguido remontar la condición económica.

La aplicación del Código de Buenas Prácticas, aprobado por Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, ha sido irregular y en ocasiones las entidades financieras han denegado los derechos recogidos para los deudores hipotecarios sin que el Banco de España, ejerciera sus facultades sancionadoras.

El Defensor del Pueblo ha prestado atención al problema, a través de dos estudios monográficos dedicados a las viviendas protegidas vacías¹⁸ y a la situación de los

¹⁸ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO *Viviendas protegidas vacías*, Madrid, 2013. El estudio incidía especialmente en la necesidad de optimizar el parque de viviendas disponible, ya que se estimaba que existían más de 10.000 viviendas públicas que

deudores en riesgo de perder su vivienda al no poder hacer frente a la deuda hipotecaria¹⁹.

Ante la persistencia de la crisis, las diversas administraciones han arbitrado medidas, como la implantación de ayudas para facilitar el acceso a viviendas de alquiler, o la dotación de viviendas para atender situaciones de vulnerabilidad. Se detecta que el parque de viviendas sociales no es siempre suficiente y con frecuencia los servicios sociales municipales pueden ofrecer únicamente una solución residencial inmediata, de urgencia, pero no una solución a medio-largo plazo.

La creación del Fondo Social de Vivienda no ha sido suficiente para que se produzca un descenso significativo del número de desahucios. El Defensor del Pueblo **sugirió** al Ministerio de Economía y Competitividad que se modificara el convenio de creación del Fondo para que la Sociedad de Activos de Reestructuración del Sector Bancario (SAREB) aportara inmuebles al Fondo

permanecían vacías cuando se hallaban en condiciones de ser ocupada, mientras que la demanda de estas viviendas no ha dejado de incrementarse. Se apostaba en el informe por profundizar en el cambio de concepto desde la vivienda en propiedad a modelos basados en el alquiler, pero con rentas asequibles (en torno al 30% de los ingresos de la unidad familiar) que no supusieran un obstáculo en la práctica para las economías más precarias. En el informe anual de 2015 se hace una recapitulación sobre el estado de la cuestión. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf>

¹⁹ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*. Madrid, 2012. Cuenta con una actualización a 9 de abril de 2013. Según datos del Banco de España que refiere el estudio, el 90% del endeudamiento familiar se debía a la financiación hipotecaria de los activos inmobiliarios. En el informe se apunta la necesidad de ofrecer una protección especial a la vivienda habitual y al local de negocio en el que se ejerce la actividad habitual y se defiende la dación en pago como una posibilidad para determinados casos, aunque no con un carácter general por los efectos adversos que podría tener para el acceso al mercado crediticio de los colectivos económicamente más débiles. Disponible en:

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-01-Crisis-econ%C3%B3mica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-Defensor-del-Pueblo.pdf>

Social de Viviendas. El Ministerio rechazó la **Sugerencia** alegando que la citada sociedad era un instrumento de política económica, y no de la política de vivienda.

Además, es necesario dejar constancia de los problemas de los menores en los casos de asentamientos ilegales de infraviviendas que todavía existen en algunas partes de España. Un ejemplo es el denominado «El Gallinero», en el municipio de Madrid. Se trata de un asentamiento ilegal de más de cuatrocientas personas, la mayoría de las cuales son menores de edad. Todos ellos son de nacionalidad rumana y de etnia romaní. El asentamiento carece de agua potable y de instalaciones de alcantarillado e higiénico-sanitarias de ningún tipo

Otro ejemplo son los asentamientos de infraviviendas utilizadas por extranjeros que intentan trabajar en las labores de la agricultura intensiva bajo plástico en municipios de Huelva con presencia de menores en algunos casos. El Defensor del Pueblo ha formulado **Recomendaciones** a los Ayuntamientos implicados, a la Administración autonómica y a la Subdelegación de Gobierno con el fin de que coordinen sus competencias y, en colaboración con los agentes sociales, den acceso a las personas que viven en los asentamientos a vivienda, sanidad y servicios sociales, se garanticen sus derechos como trabajadores y se detecten posibles casos de riesgo de los menores presentes en los asentamientos.

5.3.3 Pobreza energética

La energía eléctrica es un suministro esencial para una vida digna y condición básica para el ejercicio de otros derechos fundamentales. La crisis económica unida al encarecimiento de la electricidad y al poder que tienen las empresas está provocando una situación de pobreza energética a un sector de la sociedad, que incluye a muchos menores.

El artículo 45 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico, prevé la existencia del bono social para los consumidores vulnerables, pero remite a una regulación posterior las características sociales, de consumo y poder adquisitivo que deben tener las personas para ser beneficiario a dicho bono. Desde el Defensor del Pueblo se ha **recomendado** a la Secretaría de Estado de Energía que defina el concepto de consumidor vulnerable. También se persigue el establecimiento de un sistema más garantista para cortar el suministro por impagos. Se aboga igualmente por un sistema de intermediación para facilitar que se llegue a acuerdos para el pago de las deudas en condiciones asumibles y sin el riesgo de interrupción del servicio. Recientemente ha debido modificarse la financiación del bono social al haber declarado el Tribunal Supremo, en Sentencia 2279/2016, ha declarado inaplicable el régimen anterior

Asimismo recientemente se ha alcanzado un acuerdo parlamentario para modificar la Ley del Sector Eléctrico, introduciendo de forma expresa la prohibición de la interrupción del servicio eléctrico a las familias consideradas "vulnerables" por los servicios sociales y concretar el concepto. El Ministerio de Energía se ha comprometido a que haya una regulación en un plazo breve.

Hay que señalar también que pesar de constituir la electricidad un bien de primera necesidad, el suministro de energía tributa al tipo general del 21% en el IVA, siendo que otros bienes y servicios imprescindibles para el desarrollo de una vida digna tributan a un tipo reducido en el mismo impuesto. A ello hay que añadir que por aplicación de la Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, y de la Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, el suministro de energía eléctrica cuenta con una sobre imposición al estar sujeto el mismo tanto al impuesto sobre electricidad como al IVA, lo que sin duda encarece su precio.

6 EDUCACIÓN, ESPARCIMIENTO Y ACTIVIDADES CULTURALES

6.1 EDUCACIÓN

El derecho a la educación está garantizado en España y son algunos aspectos de las prestaciones y servicios educativos los que precisan atención y, en algunos casos, reformas para que la efectividad del derecho sea plena.

Se requiere para ello incrementar la oferta de plazas educativas en ciertas etapas, especialmente en educación infantil, y coordinar los desarrollos urbanísticos con la previsión de nuevos centros, así como atender a la conservación y reforma de los existentes, eliminando las instalaciones provisionales. Sería deseable extender la gratuidad de la educación básica a otras etapas educativas y que en los niveles obligatorios se refiriese no solo a la escolarización sino también a los libros de texto y otros materiales precisos para cursarla. Y es necesario profundizar en el carácter inclusivo del sistema educativo atendiendo en todo caso las necesidades de apoyo de cada alumno y adecuando la organización de los centros, los medios y las enseñanzas a esta finalidad.

Con carácter general, desde el Defensor del Pueblo, únicamente ha de reiterarse lo ya expresado en diversas ocasiones respecto de la necesidad de que en nuestro país se logre un amplio acuerdo sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo. Los cambios educativos se implantan progresivamente a lo

largo de varios años y exigen esfuerzos considerables. La adaptación y formación del profesorado, la adecuación de las instalaciones, la renovación de los materiales didácticos y pedagógicos, la puesta en marcha de los nuevos procesos de formación y aprendizaje y los recursos económicos que todo ello conlleva, son razones suficientes para afirmar que esa estabilidad es altamente deseable. También lo es porque los resultados de un sistema educativo no pueden evaluarse hasta que transcurre un tiempo desde su implantación.

6.1.1 Gratuidad de la enseñanza y los medios y prestaciones inherentes. Ayudas para libros de texto y material escolar

La Constitución proclama que la enseñanza básica es obligatoria y gratuita (artículo 27.4 CE). Sin embargo, la escolarización en las enseñanzas obligatorias implica la asunción por parte de las familias de una serie de costes económicos que van más allá de la obtención de una plaza gratuita en un centro público o sostenido con fondos públicos. No se cumple por tanto, en sus propios términos, el mandato constitucional de que las enseñanzas obligatorias sean gratuitas.

La cuestión tiene mayor relevancia en una época de crisis económica como la que se viene padeciendo desde hace años que ha situado a muchas familias en una situación en la que resulta difícil asumir los costes que conlleva la escolarización obligatoria de sus hijos. En este punto proteger la igualdad de oportunidades de los niños frente a los efectos de la crisis tiene que ver con la salvaguarda de los derechos reflejados en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la medida en la que puede tener consecuencias irreversibles en sus capacidades, su desarrollo y su comportamiento.

Un gasto al que deben hacer frente las familias al comienzo de cada curso escolar es el que conlleva la adquisición de libros de texto y otros materiales imprescindibles para cursar los estudios correspondientes. A este asunto dedicó la institución el estudio de 2013 sobre *Gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*²⁰.

²⁰ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, Madrid 2013, en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-gratuidad-de-los-libros-de-texto-programas-ayudas-prestamos-y-reutilizacion-noviembre-2013/>

Este estudio examinó el estado de la cuestión desde el curso 2008-2009. Se concluyó que el objetivo parcial de gratuidad de los libros de texto había sufrido un importante retroceso, tanto en el importe de los fondos globales destinados a este fin, como en el porcentaje de beneficiarios del mismo respecto de la población escolar total. También se constató la gran diferencia existente entre las distintas administraciones educativas en cuanto al objetivo general de gratuidad y al parcial de la gratuidad referida a los libros de texto y otro material escolar, así como la ausencia de criterios y objetivos comunes incluso respecto de las obligaciones derivadas de la proclamación constitucional en torno a la gratuidad de las enseñanzas obligatorias y sobre los mecanismos idóneos para alcanzarla.

Se formularon diversas **Recomendaciones** que, con diferentes fórmulas y con diferente intensidad, han sido atendidas por las distintas Administraciones educativas. Se **recomendó** la promoción de líneas de actuación coordinadas que establezcan unos objetivos mínimos comunes y garanticen un nivel de apoyo a la gratuidad de los libros de texto equiparable en toda España para asegurar la igualdad de los alumnos en las enseñanzas obligatorias. También se **recomendó** la aplicación preferente de sistemas de préstamo y reutilización de libros de texto en razón de la mayor eficacia y menor coste de este modelo respecto de otras modalidades de ayudas a su adquisición, complementándose con el mantenimiento y fomento de bibliotecas de aula dotadas con materiales didácticos complementarios y con los correspondientes a asignaturas instrumentales que con más frecuencia son objeto de consulta por parte de los alumnos. Todo ello en un contexto educativo dotado de la necesaria estabilidad, no lograda hasta ahora, y en particular en lo relativo a programas y diseños curriculares para posibilitar y favorecer la reutilización de los libros de texto.

6.1.2 Becas y ayudas a los estudios post obligatorios

La convocatoria general de becas comprende enseñanzas postobligatorias algunas de las cuales pueden cursarse por menores de edad entre los 16 y los 18 años, como el bachillerato y la formación profesional básica.

En los últimos años y como consecuencia de la crisis económica y de las obligaciones derivadas de la consolidación fiscal, las autoridades educativas de las que dependen han incrementado sustancialmente los precios públicos de matrícula, con lo que el coste de los estudios se ha elevado y las dificultades de alumnos y familias para hacerles frente son mayores, lo que va en contra de la finalidad del sistema de becas y ayudas que es esencialmente fomentar la igualdad en el derecho a la educación.

En cuanto a los requisitos académicos, en las últimas convocatorias anuales de becas y ayudas al estudio se exige un mayor rendimiento para ser beneficiario de estas ayudas, variable según los estudios cursados, que se justifica como incentivo para mejorar el índice de éxito en los estudios. Sin embargo, este endurecimiento de los requisitos académicos supone una barrera adicional para los estudiantes que precisan la beca para continuar sus estudios y acreditan el rendimiento académico suficiente para proseguirlos.

A partir del curso académico 2013-2014 se ha aplicado un nuevo sistema de gestión de solicitudes y de concesión y abono de las becas que divide la ayuda en una cuantía fija y otra variable y requiere para el cálculo de esta última conocer, entre otros parámetros, el número total de beneficiarios, dato que no se obtiene hasta finalizar la tramitación de todas las solicitudes.

Quien solicita una beca y reúne los requisitos necesarios para obtenerla precisa disponer de los recursos pertinentes al comienzo del curso escolar y no cuando este se encuentra próximo a su finalización o incluso cuando ya ha finalizado. El pago ordinario de las becas en su primera parte de cuantía fija suele comenzar en diciembre para acabar en marzo, mes este en el que se comienza a abonar la parte variable de las becas, terminando el proceso en el mes de mayo, es decir, prácticamente a un mes de la conclusión del curso escolar.

6.1.3 Educación inclusiva

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

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 (ratificada por España a finales de 2007) proclama el derecho a la educación inclusiva de los estudiantes con discapacidad, que tienen derecho a que se efectúen ajustes razonables para ser admitidos en las escuelas ordinarias y a que se articulen medidas de apoyo personalizadas y efectivas que fomenten su máximo desarrollo académico y social (artículo 24).

La educación inclusiva se basa en la idea de las 'escuelas para todos'. Escuelas que incluyen a todo el mundo, celebran las diferencias y responden a las necesidades de cada cual. No son los sistemas educativos los que tienen derecho a

determinados tipos de niño. Son los niños y adolescentes, cada uno con sus circunstancias los que tienen derecho a la educación²¹.

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

La recepción y aceptación formales²² de estas prescripciones en nuestro ordenamiento jurídico conviven con una realidad educativa distinta. Se producen decisiones de las administraciones educativas al margen de la Convención

El Defensor del Pueblo considera que las obligaciones derivadas del artículo 24 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad de 2006 imponen a las Administraciones educativas el deber de actuar positivamente para poner a disposición del centro y del alumno los recursos necesarios (ajustes razonables y apoyos personalizados) y no limitarse a derivar forzosamente al alumno a otro centro ordinario en el que esos recursos estén disponibles o a un centro de educación especial. Esta obligación se extiende a las actividades extraescolares programadas por los centros, y a los servicios complementarios como son el transporte y el comedor escolar.

La insuficiente dotación de medios en centros docentes determinados no constituye base adecuada para denegar a los alumnos con discapacidad la escolarización en aquellos. Para que pueda considerarse que dicha denegación es respetuosa con el derecho a una educación inclusiva, las administraciones educativas deben antes determinar los ajustes que se requieren en el supuesto concreto (dotación de medios materiales y personales complementarios; realización de modificaciones en la organización y funcionamiento del centro,

²¹ Vid. ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación*, de 18 de diciembre de 2013, A/HRC/25/29, § 5.

²² Vid. artículos 72 y 74 de La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, y artículos 18 y 20 del Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social.

adaptaciones curriculares), pudiendo denegarlos únicamente en el caso de que los mismos no sean razonables de acuerdo con la Convención.

Deben estimarse razonables y exigibles las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales (artículo 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad).

El criterio para la realización de ajustes debe partir de las necesidades individuales del alumno, y no solo de criterios organizativos como la existencia en los centros de un número predeterminado de alumnos con necesidades educativas especiales.

En el caso de que una Administración educativa no considere viable la escolarización inclusiva de un alumno, por respeto a los derechos fundamentales y bienes jurídicos afectados, deberá fundamentarlo expresamente.

Por otra parte, una decisión de escolarización forzada en un centro de educación especial o ordinario lejos de la comunidad en la que viva el alumno con discapacidad y en contra de la opinión de sus padres o tutores no se ajusta bien a la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad que obliga a los Estados partes a asegurar que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en que vivan (artículo 24.2 b).

Sin embargo las decisiones de escolarización en centros distintos a los de elección sin haber hecho un análisis y valoración de los ajustes razonables o en centros lejos del lugar de residencia se producen con cierta frecuencia. Ante ellas el Defensor del Pueblo **sugiere** a las administraciones autonómicas educativas que declaren de oficio la nulidad del acuerdo sobre escolarización, retrotraigan las actuaciones del correspondiente procedimiento al momento en que hubieran debido determinarse los ajustes razonables y apoyos personalizados que requiere el alumno para lograr su máximo desarrollo académico, evalúen los mismos en los términos de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad y adopten la resolución procedente. Si se desestima una escolarización en un centro ordinario ha de expresarse en la correspondiente resolución los motivos que lo justifican.

También se producen casos de segregaciones de alumnos en el comedor o la denegación de participación o acceso a actividades extraescolares o al servicio de

transporte. El Defensor del Pueblo también **sugiere** que se revisen y modifiquen estas decisiones.

La preparación de maestros, profesores y directores así como la existencia de profesionales especializados y la sensibilización de la comunidad escolar no son los adecuados en el sistema educativo español. A menudo, los implicados tienen la voluntad de incorporar el modelo de educación inclusiva, pero desconocen cómo hacerlo.

El Defensor del Pueblo ha **recomendado** a las Administraciones educativas que:

- Respeten el carácter excepcional de las decisiones de escolarización forzada de los alumnos con discapacidad en centros de educación específicos, así como el carácter general de su derecho a la escolarización en centros ordinarios.
- Proporcionen a los centros ordinarios todos los medios personales y materiales precisos para la escolarización de los alumnos con necesidades educativas especiales y adecuen sus estructuras y diseño para que esa escolarización, en condiciones de igualdad, resulte posible.
- Faciliten a los padres o tutores de los alumnos, y a ellos mismos en cuanto sea posible, una participación activa, completa y directa en las decisiones de escolarización que se adopten, particularmente cuando impliquen la derivación a centros de educación especial o específicos, articulando además mecanismos ágiles y eficaces de reclamación y recurso para el caso de que padres o tutores mantengan su discrepancia con las decisiones de escolarización adoptadas por las administraciones públicas.
- Fundamenten las decisiones sobre escolarización de alumnos con discapacidad, con mención expresa no solo de las razones que justifiquen la resolución adoptada desde el punto de vista de las necesidades específicas del alumno afectado, sino también de las adaptaciones precisas y de los medios necesarios para atenderlas y, en su caso, de los motivos que acrediten la imposibilidad de ponerlas en práctica en centros ordinarios.
- Fomenten, cuando no se considere viable la escolarización en centros ordinarios, el recurso a fórmulas de escolarización mixtas, bien sea en aulas específicas insertas en centros ordinarios o mediante la escolarización parcial compartida en centros específicos y ordinarios.

- Adopten medidas mantenidas en el tiempo que aseguren la implantación del modelo inclusivo que propugna la Convención, muy especialmente en lo que se refiere a la innovación.

Las Administraciones educativas han aceptado unánimemente estas recomendaciones aludiendo a su compromiso con el carácter inclusivo de nuestro sistema educativo y a las medidas normativas y organizativas adoptadas por cada una de ellas para hacerlo efectivo. La buena acogida a estas recomendaciones contrasta, sin embargo, con el contenido de las quejas que se reciben en la materia de las que cabe deducir que no siempre se actúa atendiendo a la finalidad inclusiva del sistema educativo y se condicionan los ajustes a las disponibilidades presupuestarias.

Por ello el Defensor del Pueblo considera que sería preciso concretar en la ley los derechos que corresponden a los alumnos y sus padres o tutores derivados de la inclusividad proclamada, las obligaciones que se derivan para los poderes públicos y el establecimiento expreso de las vías de reclamación pertinentes para hacer efectivos los derechos y garantizar el cumplimiento de las obligaciones.

6.1.4 Acoso escolar

Los datos que ofrecen las Administraciones educativas son mucho más bajos que los que se desprenden de los informes elaborados por el Defensor del Pueblo²³ o los elaborados recientemente por Save the Children y la Fundación ANAR²⁴. De

²³ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006*. Nuevo estudio y actualización del informe 2000, Madrid 2007, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2007-01-Violencia-escolar-el-maltrato-entre-iguales-en-la-Educaci%C3%B3n-Secundaria-Obligatoria-1999-2006.pdf>

Vid. asimismo DEFENSOR DEL PUEBLO, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria*, Madrid 2000, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2000-01-Violencia-escolar-el-maltrato-entre-iguales-en-la-educaci%C3%B3n-secundaria-obligatoria.pdf>

²⁴ El Ministerio de Educación maneja cifras de un 4% de alumnos de secundaria afectados en España en su *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la educación secundaria obligatoria*, Madrid 2010, en:
<https://sede.educacion.gob.es/publiventa/estudio-estatal-sobre-la-convivencia-escolar-en-la-educacion-secundaria-obligatoria/educacion-secundaria-socializacion/13567>

esta diferencia se deduce que el nivel de detección de los supuestos de acoso es muy limitado, lo que es especialmente negativo para el abordaje preventivo y precoz del problema.

Sería deseable que se mejoraran los datos disponibles mediante la armonización de criterios para su recogida y la puesta en marcha de un registro estatal con casos de acoso escolar y otros episodios de violencia en las aulas.

El acoso escolar requiere un enfoque preventivo, mecanismos de detección temprana y protocolos de intervención. Hay planes de convivencia en cada centro escolar, pero son planes de naturaleza normativa con pocas pautas de naturaleza educativa y pocas estrategias de prevención y evitación (mediadores, hermanos mayores, papel del profesorado y personal de los centros escolares en la detección y prevención).

El Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad elaboró en 2015 un estudio sobre acoso escolar por orientación sexual en los centros escolares, denominado *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*²⁵. El Defensor del Pueblo ha solicitado información a las administraciones educativas sobre las actuaciones previstas para materializar las recomendaciones y propuestas del estudio.

Estudios más recientes de asociaciones no gubernamentales elevan el porcentaje: uno de cada 10 niños asegura haberlo sufrido, según el informe de SAVE THE CHILDREN, *Yo a eso no juego*, Madrid 2016, en:

https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/yo_a_eso_no_juego.pdf

FUNDACIÓN ANAR Y FUNDACIÓN MUTUA MADRILEÑA, *Acoso escolar: I Estudio sobre el 'bullying' según los afectados*, Madrid 2016, disponible en:

<http://www.anar.org/wp-content/uploads/2016/04/Estudio-Bullying-Seg%C3%BAAn-los-Afectados-Abril-2016.pdf>

²⁵ Vid. INSTITUTO DE LA MUJER Y PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*, Madrid 2015, pp. 35-75, en: http://www.inmujer.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2015/Abrazar_la_diversidad.pdf

7 MEDIDAS ESPECIALES DE PROTECCIÓN

7.1 NIÑOS REFUGIADOS O SOLICITANTES DE ASILO

Debe reseñarse que el número de menores acompañados que presentaron solicitud de protección internacional ascendió en el año 2015 a un total de 3.728, de los que 1.777 eran niñas y 1.951 niños.

Las bajas cifras de demandas de protección internacional presentadas por menores no acompañados en España son llamativas. El número de solicitudes de protección internacional formuladas por menores extranjeros no acompañados en España durante el año 2014 fue de 17 y en el año 2015 hubo un total de 25 peticiones²⁶.

7.1.1 Tratamiento diferenciado de las solicitudes de protección internacional de menores de edad

La Directiva 2013/32/UE dedica su artículo 24 a los solicitantes de protección internacional que necesitan garantías procedimentales especiales y señala que los Estados miembros velarán por que se les preste el apoyo adecuado.

En el título V de la Ley 12/2009 de asilo, bajo la rúbrica «De los menores y otras personas vulnerables» se establece un procedimiento para el tratamiento diferenciado de estas solicitudes a fin de dotarlas de mayores garantías y, en el caso de los menores, para permitir establecer con más claridad su interés superior.

Sin embargo, es la Administración la que decide cuándo es preciso iniciar este trato diferenciado en el procedimiento en el que se detecte la vulnerabilidad del solicitante. A juicio del Defensor del Pueblo solo resulta posible determinar la situación del menor si se le escucha utilizando la metodología adecuada para ello, y se efectúa la valoración correspondiente, que deberá tener en cuenta no solo sus manifestaciones sino también sus expresiones no verbales y su madurez.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha **recomendado** que se dé un trato diferenciado a todas las peticiones de protección internacional de los menores de edad teniendo en cuenta la naturaleza de la institución de la protección internacional y los destinatarios a los que se refiere el artículo 46 de la Ley de asilo. Asimismo ha **recomendado** que se incluya en el Reglamento de Asilo el derecho de los menores de formular solicitudes de asilo independientes.

²⁶ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2016*.

La Administración ha aceptado la recomendación pero el desarrollo reglamentario no ha visto aún la luz.

7.1.2 Problemas que afectan a los menores extranjeros acompañados y no acompañados con necesidades de protección internacional que han accedido al puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla)

El Defensor del Pueblo ha observado con preocupación el elevado número de familias con niños y el creciente número de menores no acompañados que accedían al citado puesto fronterizo de Beni Enzar (Melilla) para solicitar asilo, así como la inadecuación de las instalaciones habilitadas para la espera hasta que se procedía a la formalización de la solicitud.

El Defensor del Pueblo **recomendó** a la Secretaría General de Inmigración y Emigración la presencia de una organización humanitaria que apoyara la labor policial desde el primer momento, si bien esa Secretaría General no lo estimó necesario al considerar que la atención que facilitaba el CETI era suficiente.

Desde el Defensor del Pueblo se realizó una nueva visita a las dependencias en las que se comprobó que el número de mujeres y menores era muy alto y que las circunstancias en las que se realizaba la formalización de la solicitud no eran adecuadas. En algunos casos, los menores estaban solos mientras que el progenitor formalizaba su solicitud o en otros casos, no se querían separar y el solicitante se veía obligado a celebrar la entrevista con el menor presente, aunque el relato fuera inapropiado para la escucha de un menor.

Se formuló una **Recomendación** a la Secretaría General de Inmigración y Emigración para que se prestara un servicio de asistencia social a los solicitantes de asilo en el puesto fronterizo, que fue rechazada y ha sido reiterada de nuevo por el Defensor del Pueblo, ya que este tipo de asistencia se presta desde hace años en dependencias fronterizas aeroportuarias.

7.1.3 Devoluciones en las línea fronteras de Ceuta o Melilla

Los extranjeros que sean detectados en la línea fronteriza de la demarcación territorial de Ceuta o Melilla mientras intentan superar los elementos de contención fronterizos para cruzar irregularmente la frontera pueden ser rechazados a fin de impedir su entrada ilegal en España (Disposición Adicional Décima de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de

los extranjeros en España y su integración social, introducida por la Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana).

El principio de Derecho internacional de *non-refoulement* impide a un Estado entregar un individuo a otro Estado en el que existan riesgos graves para su vida o su integridad física. También prohíbe la entrega de una persona a un Estado que podría a su vez entregarlo a un tercer Estado donde ese riesgo existe (artículo 33 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos).

Las expulsiones o devoluciones colectivas no permiten que el Estado examine la situación particular de cada individuo ni la evaluación del riesgo de daños graves. Por ello este tipo de expulsión está prohibida en numerosos tratados internacionales, entre otros en el artículo 4 del protocolo 4 al Convenio Europeo de Derechos Humanos y Libertades Públicas y en el artículo 19.1 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Este tipo de devoluciones que afectan a personas especialmente vulnerables, entre las que se encuentran los menores de edad, son motivo de preocupación del Defensor del Pueblo. De acuerdo con la Directiva 2013/32/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, los Estados miembros deben esforzarse por identificar a los solicitantes que necesitan garantías procedimentales especiales por razón, entre otros, de su edad.

Por todo ello, el Defensor del Pueblo ha **recomendado** al Ministerio del Interior que el procedimiento contemplara la necesidad de dictar una resolución administrativa, con asistencia letrada, y de intérprete e indicación de los recursos que se podrán interponer contra ella. Todo ello de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2013, de 31 de enero. También ha **recomendado** al Ministerio del Interior que se deje constancia escrita en el procedimiento de que al extranjero se le ha facilitado información sobre protección internacional y que se ha verificado, mediante un mecanismo adecuado de identificación y derivación, las necesidades de protección internacional, que no es menor de edad o la concurrencia de indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos. Estas recomendaciones no han sido aceptadas.

7.2 NIÑOS EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS

7.2.1 Determinación de la edad

El Protocolo Marco de Menores Extranjeros No Acompañados establece la posibilidad de incoar procedimientos de determinación de la edad a menores extranjeros documentados en determinados supuestos. Esta y otras cuestiones del citado protocolo están pendientes de pronunciamiento judicial en el recurso de casación interpuesto ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo en octubre de 2016.

En el informe monográfico *¿Menores o adultos?: Procedimientos para la determinación de la edad*, el Defensor del Pueblo entendió improcedente someter a estos menores a tales procedimientos, a tenor de lo dispuesto en el artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, que regula los derechos y libertades de los extranjeros y su integración social.

En el mismo sentido se pronunció el Pleno de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo en Sentencia de 29 de septiembre de 2014, fijando como doctrina jurisprudencial que el inmigrante de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad no puede ser considerado un extranjero indocumentado ni ser sometido a pruebas complementarias de determinación de la edad, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable por qué se realizan tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

La Sala de lo Civil del Tribunal Supremo continúa dictando sentencias con la misma doctrina jurisprudencial. La última es la Sentencia 720/2016 de 1 de diciembre, en la que se establece que no tiene la condición de indocumentado quien posea un pasaporte expedido por las autoridades de su país de origen acreditando su minoría de edad.

A pesar de esta doctrina jurisprudencial, se ha incrementado el número de quejas recibidas por la incoación de procedimientos de determinación de edad a menores que cuentan con pasaporte o con otra documentación acreditativa de ello. El ACNUR también ha alertado sobre la situación de vulnerabilidad en la que pueden encontrarse estas personas. Hay que tener en cuenta que la minoría de edad de los extranjeros no acompañados implica un tratamiento muy distinto, al ser derivados a centros de protección de menores, en lugar de ser derivados a recursos de acogida.

La Fiscalía General del Estado considera que la nueva redacción del artículo 12.4 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor, en su redacción dada por la Ley 26/2015, otorga al Ministerio Fiscal la potestad de realizar un juicio de proporcionalidad para considerar cuando un pasaporte o documento de identidad no es fiable.

En ocasiones, se producen además problemas con la notificación de los decretos que determinan la edad, la ausencia o la demora en dictarlos, así como irregularidades en la realización de pruebas radiológicas a los interesados y su reiteración. Ocurre también que se practica a los interesados solo una radiografía de carpo, sin realizar otras pruebas complementarias como ortopantomografía, radiografía de clavícula, etcétera. Por otra parte, los informes radiológicos realizados a veces no recogen la horquilla de edades entre las que deberían estar comprendidos los examinados, ni informan sobre el posible error en la estimación; y en ocasiones no consta intervención de médico forense. Preocupa asimismo al Defensor del Pueblo el hecho de que los distintos informes radiológicos realizados arrojen resultados muy dispares, toda vez que los resultados de las pruebas deberían ser reproducibles, aunque se realicen en hospitales diferentes.

7.2.2 Registro de menores extranjeros no acompañados

El Defensor del Pueblo considera que el registro inmediato de los datos de los menores extranjeros no acompañados, tras ser localizados por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, constituye una herramienta fundamental para su protección efectiva, así como para su localización en caso de ausencia del centro de protección asignado. Se han constatado importantes avances en la eficacia del Registro Central de Menores Extranjeros No Acompañados y en la agilización de los trámites para su consulta. Pese a ello, continuaron detectándose casos en los que la falta de coordinación entre las entidades de protección de menores y los responsables policiales del Registro ha demorado la inscripción, lo que propicia la duplicidad en la identificación de los menores y dificulta el acceso a información actualizada sobre estos.

El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones de oficio con las entidades de protección de menores de las distintas Comunidades Autónomas, así como con las Diputaciones Forales Vascas, Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla y la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a fin de conocer la situación actualizada de estos menores en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, los procedimientos que resulte necesario mejorar. Se están evaluando los datos recibidos y se continúa a la espera de recibir todos los datos solicitados para

formular las recomendaciones necesarias que mejoren el funcionamiento de esta herramienta.

7.2.3 La nueva redacción del artículo 172 del Código Civil

La nueva redacción del artículo 172 del Código Civil, tras la reforma producida por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, ha dado cobertura legal a determinadas actuaciones que el Defensor del Pueblo entendía irregulares antes de dicha modificación legal.

Así, el apartado 5 recoge que las entidades de protección podrán cesar la tutela de los menores en desamparo o en guarda provisional, cuando constaten la desaparición de las causas que motivaron la asunción, además de por alguno de los supuestos previstos en los artículos 276 y 277.1 del Código Civil, cuando comprueben fehacientemente que el menor se ha desplazado voluntariamente a otro país o que se encuentra en otra Comunidad Autónoma que haya asumido su tutela, cuando entiendan que no es necesario adoptar medidas de protección a tenor de la situación del menor, así como por el transcurso de seis meses desde el abandono por el menor del centro de protección.

Por otra parte, se siguen produciendo demoras, en ocasiones de muchos meses, en la asunción de la tutela por parte de las Entidades públicas de protección, que también retrasan sin justificación las solicitudes de residencia de menores tutelados.

El apartado 4 del artículo 172 introduce la posibilidad de adoptar la guarda provisional del menor durante el plazo más breve posible, en tanto se realizan diligencias para su identificación y constatar su desamparo. El Defensor del Pueblo considera que, una vez constatado que un menor se encuentra en situación de desamparo, los servicios de menores correspondientes al territorio en el que se ha localizado tienen la tutela del mismo por ministerio de la ley, estando reservada la guarda provisional, prevista en el citado artículo 172.4 para los casos en los que sea preciso realizar diligencias para su identificación y constatar su desamparo, que deberán realizarse en el plazo más breve posible. Durante el tiempo que dure esta guarda provisional se deberán adoptar todas las medidas de protección necesarias, incluida la tramitación de su residencia, en el caso de los menores extranjeros no acompañados.

7.2.4 Centros

Las condiciones de los centros a los que hizo referencia el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales a España en 2010 han mejorado notablemente. En el caso de Ceuta con unas nuevas instalaciones que ya han sido visitadas por el Defensor del Pueblo. Permanece la preocupación de esta institución respecto a la situación del centro de menores de La Purísima por su grado de ocupación, muy por encima de su nivel máximo; la demora en someter a los menores a procedimientos de determinación de edad, en caso de estar indocumentados; la necesidad de mejora de las duchas y baños y la adopción de medidas para solventar el mal olor proveniente del alcantarillado; la exigencia de que los cuidadores y educadores carezcan de antecedentes penales; el fomento de proyectos con los jóvenes próximos a la mayoría de edad; la implementación de programas de intervención social con los menores que pernoctan en la zona de la Ciudadela, al objeto de reconducirlos al centro; las dificultades detectadas para la escolarización regular de los menores, lo que conlleva la segregación del resto de alumnos y la falta de titulación, entre otros inconvenientes²⁷.

7.3 LOS NIÑOS PRIVADOS DE LIBERTAD Y LAS MEDIDAS PARA GARANTIZAR QUE EL ARRESTO, LA DETENCIÓN O EL ENCARCELAMIENTO DE UN NIÑO SE UTILICEN SOLO COMO MEDIDAS DE ÚLTIMO RECURSO Y DURANTE EL PERÍODO MÁS BREVE QUE PROCEDA; ASISTENCIA JURÍDICA Y OTRA ASISTENCIA ADECUADA AL NIÑO

El Defensor del Pueblo es también Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura de Naciones Unidas (MNP). En este contexto, visita lugares de privación de libertad en los que se hallan cumpliendo medidas de internamiento adolescentes que, siendo mayores de catorce años y menores de dieciocho, hayan cometido un hecho tipificado como delito y se les haya impuesto judicialmente la medida de internamiento.

Las medidas privativas de libertad de los menores que han cometido un hecho tipificado como delito se llevan a cabo en centros específicos, completamente distintos a las prisiones en su concepción, instalaciones y forma de vida. El Defensor del Pueblo, en sus funciones como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, ha establecido criterios que deben cumplir estos centros y formulado **Recomendaciones**, muchas de las cuales han sido atendidas.

²⁷ Vid. DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2015*, pp. 269-270, en <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>

Entre otros aspectos relevantes, está garantizada la educación obligatoria, con programas de educación reglada y de formación y apoyo escolar. Todos los centros cuentan con talleres ocupacionales y también de formación profesional, si bien no todos los títulos obtenidos están homologados. Los menores internos cuentan con suficientes actividades lúdicas y deportivas.

Los menores en estos centros disponen, en términos generales, de una adecuada y suficiente asistencia médica, también psiquiátrica, y atención psicológica. Todos los centros disponen de un Protocolo de Prevención de Suicidios que es objeto de valoración periódica en cuanto a su efectividad y que es conocido por todo el personal del establecimiento.

El régimen disciplinario de los menores está dirigido a garantizar su dignidad sin que en ningún caso se les prive de sus derechos de enseñanza obligatoria, comunicaciones y visitas, ni se restrinja o deniegue a los menores los contactos con el mundo exterior como medida disciplinaria, tal y como contempla el CPT en el párrafo 34 de su 9º Informe General²⁸. Los expedientes disciplinarios recogen la firma del menor o, en su caso, la anotación de que se niega a firmar. Todos los centros cuentan con un libro registro donde quedan reflejados los expedientes disciplinarios que se instruyan en el mismo. Hay asimismo protocolos de activación de las grabaciones que recogen la obligación de extraer y conservar las imágenes y el sonido que reflejen cualquier incidente que se produzca con un menor privado de libertad.

Sin perjuicio de ello, se señalan a continuación **los criterios del Defensor del Pueblo sobre estos centros para menores infractores cuyo grado de cumplimiento es susceptible de mejora:**

1. Las medidas privativas de libertad han de llevarse a cabo en centros específicos, próximos al lugar de residencia de la población infractora, en donde se pueden cumplir simultáneamente al internamiento, medidas de tipo terapéutico como el tratamiento ambulatorio de deshabitación de sustancias tóxicas o de tratamiento psicológico respecto a anomalías o alteraciones psíquicas o en la percepción que determinen una alteración grave de la conciencia de la realidad de estos menores.

Existen Comunidades Autónomas en las que se cumple el principio de la cercanía del centro al domicilio del menor; así, en Andalucía hay al menos un centro por provincia. No ocurre lo mismo en otras

²⁸ Vid. CPT/Inf (99) 12.

Comunidades Autónomas, como Castilla y León, en la que solo existe un centro en Valladolid. El cumplimiento, pues, de este criterio, es desigual.

2. Se considera imprescindible que los menores puedan realizar quejas y peticiones por escrito a la dirección del centro, a las autoridades judiciales, al Defensor del Pueblo u otras instituciones análogas, en un modelo impreso y en sobres cerrados para preservar la confidencialidad, quedándose con copia para que puedan acreditar su presentación y la fecha de las mismas.

Se cumple el criterio de que los menores puedan presentar quejas y dirigirse a autoridades con confidencialidad; sin embargo, es generalizada la inexistencia de registros informatizados y detallados de la presentación de quejas; tampoco se cumple –excepto en la Comunidad de Madrid- la entrega de copia fechada y sellada al menor.

3. En todos los centros se debe facilitar a los menores información escrita sobre la posibilidad de interponer un procedimiento de *habeas corpus* que garantice que su internamiento se ajusta a la legalidad y que se respetan sus derechos fundamentales.

Paulatinamente se va incorporando esta información entre la que se entrega al menor en el momento de su ingreso.

4. Todos los centros han de entregar al ingreso un dossier informativo de los derechos, deberes y normas de convivencia, sistema disciplinario, etc., adecuado a los internos en cuanto a su terminología e idioma y, a ser posible, que anime y facilite su lectura.

Este dossier se entrega y los menores lo conservan en los hogares de observación, ingreso o acogida (el primer sitio en el que habitan desde el ingreso), pero no se les permite llevarlo y conservarlo durante todo el tiempo de su estancia en el centro. El lenguaje debe ser claro y comprensible para los menores de edad.

5. Se ha observado que, con carácter general, los abogados de oficio no visitan a los menores durante el tiempo en el que se encuentran cumpliendo estas medidas. Sí está garantizada en todos los centros la comunicación telefónica entre el menor y el abogado.

6. Es esencial que los trámites de los expedientes disciplinarios que se incoen estén perfectamente diligenciados y documentados, que se deje constancia de la posibilidad de reducción de sanción por buen comportamiento del menor y que se comuniquen al juzgado y fiscalía correspondiente, así como a los abogados de los menores internos.

Se ha comprobado que desde la incoación hasta la resolución de los expedientes disciplinarios su tramitación es diligente y está correctamente documentada. No obstante, se han apreciado algunos casos en los que no existe la inmediatez entre la comisión de la falta y la incoación del expediente, ni entre la sanción y su ejecución, lo que da lugar por esas dilaciones a que el menor disocie la respuesta sancionadora de su conducta reprochable.

7. La sanción de separación de grupo debería aplicarse por razones terapéuticas y de seguridad, para proteger al menor y a las demás personas, siendo proporcional a la infracción cometida y por el período de tiempo más breve posible, estando supervisada por la Dirección del centro y con un seguimiento médico y psicológico diario, que informará sobre el estado de salud física y mental del menor, así como sobre la conveniencia de suspender, modificar o dejar sin efecto la sanción impuesta.

El cumplimiento de este tipo de sanciones debería realizarse en las propias habitaciones de los menores o, en su caso, de similares características a las de cualquier otra habitación suprimiéndose aquellas que no reúnan dichas condiciones mínimas.

Por otro lado, mientras esté cumpliendo la sanción, el menor dispondrá, como mínimo, de dos horas al aire libre, deberá asistir a la enseñanza obligatoria, formativa o de trabajo, pudiendo recibir, además, las visitas contempladas en su proyecto educativo individual.

Es necesario que en las ocasiones en las que el director acuerde levantar una sanción de separación de grupo antes de finalizar su cumplimiento, se haga constar esta circunstancia con una diligencia del director en el expediente disciplinario.

Debería priorizarse la utilización de sanciones alternativas a las de separación de grupo como la privación de salidas de fines de semana,

privación de salidas recreativas y privación de participar en actividades recreativas.

Hay centros en los que se ha detectado que no había documentos de informe de seguimiento de los menores mientras cumplen la separación de grupo, ni protocolo de visitas diarias de médico o psicólogo; también se han detectado casos en los que no estaban correctamente documentadas las horas de inicio y cese de esas medidas, o la hora en que se producía la visita y reconocimiento del menor sobre el médico. Se han observado habitaciones de separación de grupo que no reunían las mismas características que las habitaciones ordinarias, que se han clausurado cuando lo ha pedido el Defensor del Pueblo. Generalmente, pero no siempre, se cumplen las dos horas de salida al aire libre.

Todos los centros deberían contar con protocolos de utilización de medios de contención, como la contención física o farmacológica, la sujeción mecánica y el aislamiento provisional. Estos protocolos deben determinar minuciosamente la forma de actuar del personal en esos casos, los lugares en los que se aplicará y, si es necesario, extremar las medidas de vigilancia y control del menor aislado, exigiendo que el menor sea objeto de un examen médico y esté acompañado mientras dura el aislamiento y su estado de crisis de angustia persista, máxime si el menor está inmovilizado mecánicamente, debiendo ser supervisada esta situación de forma permanente y preferiblemente por personal sanitario.

Resulta asimismo fundamental que los centros dispongan de un registro específico de medios de contención donde se reflejen todos los medios de contención que se utilizan, ya sea la sujeción mecánica, la contención física personal o farmacológica, la separación de grupo, o el aislamiento provisional, la duración de estas medidas y los motivos por los que se han utilizado, para que sean comunicados, en su totalidad, al Juez y a la Fiscalía de Menores, con independencia de la denominación interna de estos medios de contención.

Unos centros cuentan con estos protocolos y otros no; los registros citados existen.

8. Es primordial el establecimiento en todos los centros de un programa de fases o progresión, en el que el menor vaya pasando, de una fase a otra, en función de su comportamiento y del desarrollo del cumplimiento de

los objetivos, estrategias y recursos propuestos para cada menor, acordes con sus necesidades educativas mientras dure la medida de internamiento (Programa Individualizado de Ejecución de Medida de Internamiento).

En este contexto, sería conveniente que el progreso o el retroceso, en su caso, estén convenientemente establecidos con las garantías adecuadas a fin de evitar la toma de decisiones arbitrarias del personal. Todos los centros cuentan con programas educativos de fases o progresión; también se incluye en éstos el retroceso. Debe criticarse la ausencia de regulación del retroceso en la ley y el reglamento, lo que significa imposibilidad de recurrir estas decisiones e insuficiencia de garantías para el menor, que podría verse abocado durante largo tiempo a un régimen restrictivo, en la práctica de carácter pseudo-disciplinario, pero sin las garantías de éste.

9. Los registros personales, de ropa, enseres y dependencias de los menores deben ajustarse a las previsiones legales y reglamentarias. Con el fin de que no se produzcan acciones vulneradoras del derecho a la intimidad personal, debe ponderarse adecuadamente la necesidad de los registros sistemáticos de ropa, enseres y habitaciones, sin ponderar adecuadamente su necesidad.
10. Ha de resaltarse la importancia de la videovigilancia en estos centros que cubra todos los espacios comunes como los comedores, talleres, etc., y todas las habitaciones que se utilicen para el aislamiento provisional y la sujeción mecánica, ya que de esta forma se puede supervisar cómo se han desarrollado estos medios de contención y durante cuánto tiempo.

En este contexto, deberían quedar fuera de esta cobertura el interior de las habitaciones de los menores y las salas de visitas de familiares para garantizar el derecho a la intimidad personal y familiar.

Hay mucha disparidad: desde centros que solo tienen vigilancia perimetral, hasta otros en los que el sistema cubre todas las zonas comunes y también el interior de las habitaciones de separación de grupo y la grabación de imágenes y audio.

11. En cuanto a la asistencia sanitaria, se observa con especial preocupación que con ocasión del ingreso de un menor en un centro no siempre se

hace el reconocimiento médico en el plazo legal de 24 horas, especialmente en fin de semana.

12. Debe garantizarse que la atención médica recibida se lleve a cabo manteniendo la intimidad de los menores y, en su caso, que estos reciban la información adecuada respecto al tratamiento médico que se les vaya a dispensar, de forma que puedan dar su consentimiento informado al mismo, no obligando a los internos a la toma de fármacos o al castigo por no hacerlo.

De igual manera, sería conveniente la implantación de unos modelos en los que el interno pueda firmar la renuncia a tomar la medicación bajo su responsabilidad.

En algún caso, se ha detectado que la consulta médica se practica con un educador presente, sin preguntar al menor si lo quería o no. El consentimiento informado a los 14 y 15 años lo da el representante legal. A partir de 16, puede negarse el menor a dar el consentimiento; en este caso, se comunica al juez, sin perjuicio de que se practica asistencia en caso de urgencia vital.

13. Preocupan las medidas de internamiento terapéutico de los menores. Los centros que cuenten con unidades de esta naturaleza deben realizar una atención educativa especializada o tratamiento específico dirigido a los menores que padezcan alteraciones psíquicas, dependencia de bebidas alcohólicas, drogas tóxicas o sustancias psicotrópicas, o alteraciones graves de la realidad.
14. Deben establecerse formularios de partes de lesiones que se ajusten a las **Recomendaciones** del Defensor del Pueblo reflejadas en el estudio del MNP *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*²⁹ y, cuando por parte de los servicios médicos se atiende a una persona que ha resultado lesionada como consecuencia de una agresión, proceder a su cumplimentación y remisión a la autoridad judicial conforme a lo señalado en dicho Estudio.

²⁹ *Vid.* DEFENSOR DEL PUEBLO/MNP, *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, Madrid 2014, en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-los-partes-de-lesiones-de-las-personas-privadas-de-libertad-junio-2014/>

No se ha adaptado el modelo de parte de lesiones a lo pedido por el Defensor del Pueblo. Muchos médicos no remiten el parte de lesiones directamente a la autoridad judicial sino que lo entregan al Director.

15. También se considera necesaria la existencia de la figura del tutor de los menores internados y que el número de tutorías sea suficiente. Generalmente hay tutor en los centros. Sin embargo, a veces rota el tutor asignado a cada menor entre los educadores del centro, lo que no es deseable.
16. Deberían existir recursos residenciales que faciliten la labor de reinserción una vez que los menores abandonen los centros con más de 18 años de edad y que no puedan volver a sus domicilios. Estos recursos, en general, no existen.
17. Todos los centros deberían disponer de un sistema centralizado de apertura mecánica de las puertas de las habitaciones y contar con interfonos o sistemas lumínicos o sonoros de llamada en el interior de las mismas para que los menores puedan comunicarse con los educadores en el caso de una situación que requiriese la asistencia inmediata de éstos. La existencia de estas instalaciones varía mucho según cada centro.
18. Deberían mejorarse las medidas contra incendios existentes, siendo deseable que todos los establecimientos contasen con detectores de humo (incluyéndose en el interior de las habitaciones), pulsadores de alarma, extintores, puertas de evacuación y plan de evacuación.

Se cumple en todos los centros, aunque no todos cuentan con detector de humos en todas las habitaciones.

8 ANEXO: DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN UTILIZADAS

LEGISLACIÓN

- Constitución española, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1978-31229
- Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, en:
<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1981-10325>
- Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8222
- Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-8470
- Texto consolidado de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1996-1069>
- Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-4606
- Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación Audiovisual, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-5292>
- Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-5940
- Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, en:
<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2003-21052>
- Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12632

- Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-8469>.
 - Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-5073>
 - Real Decreto-ley 6/2012, de 9 de marzo, de medidas urgentes de protección de deudores hipotecarios sin recursos, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2012-3394>
 - Real Decreto-ley 27/2012, de 15 de noviembre, de medidas urgentes para reforzar la protección de los deudores hipotecarios; en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2012-14115
 - Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico; en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-13645
 - Ley 38/1992, de 28 de diciembre, de Impuestos Especiales, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-1992-28741
 - Ley 37/1992, de 28 de diciembre, del Impuesto sobre el Valor Añadido, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1992-28740>
- Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2006-7899>
- Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa, en:
https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2013-12886
 - Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-544>
 - Ley 12/2009, de 30 de octubre, reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, en:
<https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2009-17242>
 - Ley 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, en:

https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2015-3442

INFORMES Y DOCUMENTOS

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escucha y el interés superior del menor. Revisión judicial de medidas de protección y procesos de familia*, Madrid, 2014, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2014-05-Estudio-sobre-la-escucha-y-el-interes-superior-del-menor.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *La escucha del menor, víctima o testigo*, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/Ver-estudio.pdf>
- FUNDACIÓN SECRETARIADO GITANO, *El Alumnado Gitano en Secundaria. Un estudio comparado sobre el absentismo y el abandono escolar en la comunidad gitana*, Madrid 2013, pp. 109, 111, 113, 124, en:
<https://www.gitanos.org/upload/92/20/EstudioSecundaria.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social*, Madrid, 2009, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2009-01-Centros-de-protecci%C3%B3n-de-menores-con-trastornos-de-conducta-y-en-situaci%C3%B3n-de-dificultad-social.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *La Urgencias Hospitalarias en el Sistema Nacional de Salud: derechos y garantías de los pacientes*, Madrid, 2015, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2015-Las-urgencias-hospitalarias-en-el-Sistema-Nacional-de-Salud-derechos-y-garant%C3%ADas-de-los-paciente-ESP.pdf>
- UNICEF, *La infancia en datos*, en <http://www.infanciaendatos.es/datos-graficos>
- FUNDACIÓN FOESSA, *La transmisión generacional de la pobreza: factores y propuestas para la intervención*, Madrid 2016, en:
<http://www.caritas.es/imagesrepository/CapitulosPublicaciones/5250/transmisi%C3%B3n%20intergeneracional%20pobreza.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO *Viviendas protegidas vacías*, Madrid, 2013, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-03-Estudio-Viviendas-Protegidas-Vac%C3%ADas.pdf>

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Crisis económica y deudores hipotecarios: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid, 2012, en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2012-01-Crisis-econ%C3%B3mica-y-deudores-hipotecarios-actuaciones-y-propuestas-del-Defensor-del-Pueblo.pdf>

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Estudio sobre crisis económica e insolvencia personal: actuaciones y propuestas del Defensor del Pueblo*, Madrid 2013, en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2013-11-Crisis-economica-e-insolvencia-personal.pdf>

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Estudio sobre gratuidad de los libros de texto: programas, ayudas, préstamos y reutilización*, Madrid 2013, en: <https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-gratuidad-de-los-libros-de-texto-programas-ayudas-prestamos-y-reutilizacion-noviembre-2013/>

- ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *Estudio temático sobre el derecho de las personas con discapacidad a la educación*, de 18 de diciembre de 2013, A/HRC/25/29, § 5.

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria 1999-2006. Nuevo estudio y actualización del informe 2000*, Madrid 2007, en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2007-01-Violencia-escolar-el-maltrato-entre-iguales-en-la-Educaci%C3%B3n-Secundaria-Obligatoria-1999-2006.pdf>

- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Violencia escolar: el maltrato entre iguales en la educación secundaria obligatoria*, Madrid 2000, en: <https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/05/2000-01-Violencia-escolar-el-maltrato-entre-iguales-en-la-educaci%C3%B3n-secundaria-obligatoria.pdf>

- *Estudio estatal sobre la convivencia escolar en la educación secundaria obligatoria*, Madrid 2010, en: <https://sede.educacion.gob.es/publivena/estudio-estatal-sobre-la-convivencia-escolar-en-la-educacion-secundaria-obligatoria/educacion-secundaria-socializacion/13567>

- SAVE THE CHILDREN, *Yo a eso no juego*, Madrid 2016, en:
https://www.savethechildren.es/sites/default/files/imce/docs/yo_a_eso_no_juego.pdf
- FUNDACIÓN ANAR Y FUNDACIÓN MUTUA MADRILEÑA, *Acoso escolar: I Estudio sobre el 'bullying' según los afectados*, Madrid 2016, en:
<http://www.anar.org/wp-content/uploads/2016/04/Estudio-Bullying-Seg%C3%BAAn-los-Afectados-Abril-2016.pdf>
- INSTITUTO DE LA MUJER Y PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, *Abrazar la Diversidad: propuestas para una educación libre de acoso homofóbico y transfóbico*, Madrid 2015, pp. 35-75, en:
http://www.inmujer.gob.es/actualidad/NovedadesNuevas/docs/2015/Abrazar_la_diversidad.pdf
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Seguridad y Accesibilidad en las Áreas de juego infantil*, Madrid 2015, en:
https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2015/09/Areas_juego_infantil1.pdf
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2016*.
- DEFENSOR DEL PUEBLO, *Informe Anual 2015*
<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2016/02/Informe2015.pdf>
- DEFENSOR DEL PUEBLO/MNP, *Los partes de lesiones de las personas privadas de libertad*, Madrid 2014, en:
<https://www.defensordelpueblo.es/informe-monografico/estudio-sobre-los-partes-de-lesiones-de-las-personas-privadas-de-libertad-junio-2014/>

TRATADOS, DOCUMENTOS Y RESOLUCIONES DE ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Convención sobre los Derechos del Niño, 1989.
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, 2006.
- COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, Observación General n ° 2, CRC/GC/2002/2.

- COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, Observación General nº 12, CRC/C/GC/2009.
- COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, Observación General nº 14, CRC/C/GC/2013.
- COMITÉ DE DERECHOS DEL NIÑO, Observación Finales Informe España 2010, CRC/C/ESP/CO/3-4.
- Resolución 1992/54 de la Comisión de Derechos Humanos, de 3 de marzo de 1992, E/CN.4/RES/1992/54/Anexo, y la Resolución 48/134 de la Asamblea General, de 20 de diciembre de 1993, sobre los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos, A/RES/48/134/Anexo