Los niños y los adolescentes

en el informe anual del Defensor del Pueblo 2018

DEFENSOR DEL PUEBLO

DEFENSOR DEL PUEBLO

Los niños y los adolescentes
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2018

Madrid, 2019

INFORME ANUAL 2018

Se puede consultar el informe completo en la página web del Defensor del Pueblo (www.defensordelpueblo.es)

Volumen I: Informe de gestión

Volumen II: Estudios y documentos de trabajo

Anexos (solo en formato digital):

A. Estadística completa

B. Expedientes apoyados por un número significativo de ciudadanos

C. Actuaciones de oficio

D. Administraciones no colaboradoras o entorpecedoras

E. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo en 2018:

1. Recomendaciones
2. Sugerencias
3. Recordatorios de deberes legales
4. Advertencias
5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional

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

Ejemplar realizado por el Defensor del Pueblo

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

SUMARIO

Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo 5

Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 5

Actividad internacional 7

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 8

Administración de Justicia 8

Ciudadanía y seguridad pública 25

Migraciones 27

Igualdad de trato 63

Violencia de género 67

Educación, cultura y deporte 71

Sanidad 103

Política social 107

Vivienda 126

Seguridad social y empleo 130

Actividad económica 134

Comunicaciones y transporte 139

Urbanismo 141

Función y empleo públicos 143

El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 149

Estudio sobre los retrasos en la Administración de Justicia 150

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

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2018 del Defensor del Pueblo relacionados con los menores y los adolescentes.

Se sigue el mismo orden sistemático del informe anual: volumen I (*Informe de gestión*), dividido en dos partes (I, *Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo*, y II, *Supervisión de la actividad de las administraciones públicas*); volumen II *(Estudios y documentos de trabajo)*. Se indican entre corchetes, detrás de cada título, los correspondientes números de los capítulos, epígrafes y subepígrafes del informe al que pertenecen. Además, se señalan con puntos suspensivos entre corchetes [...] todas aquellas partes del informe que se omiten del presente documento, que solo extrae las cuestiones relativas a niños y adolescentes.

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

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

[...]

SOLICITUDES DE RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD [3.1]

A leyes y decretos estatales [3.1.1]

[...]

Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género

Algo más de un centenar de entidades y ciudadanos solicitaron al Defensor del Pueblo la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra el Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, por entender que la fórmula jurídica de decreto-ley utilizada en este caso era contraria a la Constitución y por entender que la forma de acreditar las situaciones de violencia de género también era contraria.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

[...]

A leyes y decretos autonómicos [3.1.2]

[...]

Ley 4/2018, de 21 de febrero, de la Generalitat, por la que se regula y promueve el plurilingüismo en el sistema educativo valenciano

Los numerosos escritos recibidos cuestionaban el contenido íntegro de la ley sin mención específica de preceptos concretos de la misma, salvo alguna alusión a su disposición adicional quinta, a tenor de la cual los centros de educación infantil y primaria que en el momento de entrada en vigor de la ley tuvieran autorizado un programa plurilingüe de enseñanza en valenciano tendrán que establecer un porcentaje vehicular en valenciano igual o superior al que tienen autorizado, para ejemplificar la pérdida de

capacidad de opción de los alumnos y sus padres para elegir su escolarización en los centros que ofertasen líneas educativas en castellano.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

[...]

Ley 2/2018, de 15 de marzo, por la que se modifican la Ley 3/2015, de 5 de marzo, de Caza de Castilla-La Mancha y otras normas en materia medioambiental y fiscal

La petición se dirige contra los requisitos para la constitución de un coto de caza y contra la posibilidad de obtener licencia de caza a partir de los catorce años.

Se acordó no interponer el recurso solicitado.

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

[...]

COOPERACION INTERNACIONAL [5.1]

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

Cooperación internacional. Contribuciones escritas

Durante este año se han contestado a cuestionarios y solicitudes de información sobre asentamientos informales, asilo y migraciones, desplazamientos internos, desarrollo sostenible, sociedad civil, independencia de los jueces, menores, mujeres del mundo rural, buenas prácticas y transparencia, remitidas por la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) o el Consejo de Europa.

[...]

REUNIONES INTERNACIONALES [5.2]

[...]

Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

[...]

Se ha participado en las Jornadas de formación sobre derechos de niñez y adolescencia en ámbitos defensoriales y aproximaciones al monitoreo de instituciones de acogimiento alternativo, organizada por la Red de Niñez y Adolescencia de la FIO en Rosario (Argentina), el 10 de septiembre.

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

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

Consideraciones generales

[…]

En este ejercicio debe destacarse la actuación del Defensor del Pueblo sobre el problema de los denominados «bebés robados», al que se dedica la extensión en el informe que su gravedad merece. En el mes de julio de 2018 se formularon importantes Recomendaciones, pues es lo cierto que las víctimas no están satisfechas con las actuaciones de los poderes públicos para que puedan recuperar su identidad perdida y sean castigados los culpables de los crímenes cometidos. El Defensor del Pueblo sigue atentamente los trabajos parlamentarios de la proposición de ley sobre la materia tomada en consideración en noviembre de 2018, pero a la que aún queda un largo trámite parlamentario.

[…]

Con motivo de solicitudes al Defensor del Pueblo de interposición de recursos de inconstitucional, la institución ha podido fijar criterio sobre problemas especialmente relevantes. Ha de destacarse aquí la constitucionalidad plena —a juicio de esta institución— del Real Decreto-ley 9/2018, de 3 de agosto, de medidas urgentes para el desarrollo del Pacto de Estado contra la violencia de género. Muy importante ha sido también en este año la Ley 5/2018, de 11 de junio, que introduce a los servicios sociales en los procesos civiles de desahucio, modificándose, a este propósito, la Ley de Enjuiciamiento Civil. Esta previsión procesal —que resultaría inútil sin que se ofrezcan por los poderes públicos alternativas habitacionales suficientes— supone la entrada de una perspectiva verdaderamente social y atenta al derecho a la vivienda en el a veces deshumanizado engranaje de los procesos civiles ejecutivos. El Defensor del Pueblo considera fundamental la personación de los servicios sociales —como ordena la nueva ley— en estos procedimientos para que las personas, especialmente menores y ancianos, no queden desamparadas y a la intemperie. Todas las resoluciones del Defensor del Pueblo a las peticiones de inconstitucionalidad pueden consultarse en el anexo E.5 del propio informe.

[…]

CUESTIONES DE INTERÉS GENERAL [1.1]

«Bebés robados» [1.1.1]

En el año 2011, el Defensor del Pueblo tramitó algo más de 300 quejas de familias que continuaban a la espera de poder conocer el paradero de los recién nacidos sustraídos en centros hospitalarios y maternidades. Muchos de los afectados por presuntas sustracciones de recién nacidos presentaron una denuncia en la que se ponía en conocimiento del ministerio fiscal que estos hechos, ocurridos entre 1940 y 1990, se habían producido en hospitales españoles.

En las fiscalías de toda España se acumulaban entonces más de 2.500 denuncias, muchas de ellas archivadas por falta de pruebas, aunque se calculaba que el número de afectados podría ser mucho más elevado.

Actualmente, una de las mayores dificultades con las que se encuentran las familias es el acceso a los datos de archivos y registros de hospitales y maternidades, públicos y privados, faltando, en muchos casos, los soportes físicos de la documentación, en otros, hay páginas arrancadas, archivos restringidos o datos tachados.

Las administraciones, en el marco de sus competencias, han adoptado, en los últimos años, medidas de apoyo a las familias afectadas (como, por ejemplo, facilitar el acceso a los archivos y registros de hospitales y maternidades, el acceso a los libros y expedientes de adopciones de las **juntas provinciales de Protección de Menores** y solicitar a las empresas que custodian la documentación antigua de hospitales públicos que entreguen la documentación a los órganos jurisdiccionales, entre otras). De las medidas adoptadas informaron todas las comunidades autónomas al Defensor del Pueblo, en las actuaciones de oficio que se iniciaron (17009863, 17009864, 17009865, entre otras), excepto Cataluña, que no lo ha hecho (17009869).

No obstante lo anterior, en opinión de los afectados, todas esas medidas de apoyo siguen siendo insuficientes. El Defensor del Pueblo considera que los poderes públicos están obligados a dar una respuesta legal a las víctimas y hacer un esfuerzo para esclarecer los hechos denunciados; así como darles todo el apoyo necesario para paliar la angustia que les produce el hecho de no poder conocer a su familia biológica.

A la vista de toda la información recopilada, se entendió necesario, en fecha 18 de julio de 2018, iniciar otra serie de actuaciones y formular diversas Recomendaciones, con la idea de impulsar soluciones para este drama que continúa latente:

1. El Defensor del Pueblo se dirigió a la **Fiscalía General del Estado,** al objeto de solicitar información sobre si el Tribunal Supremo había establecido unificación de

doctrina sobre la prescripción de los casos de «bebés robados», informando dicha fiscalía general que, hasta la fecha, no existía ningún pronunciamiento expreso de la sala segunda del Tribunal Supremo sobre esta cuestión.

La Fiscalía General del Estado entiende que, en tanto que no exista pronunciamiento del Tribunal Supremo que modifique el criterio actualmente aplicado sobre la prescripción de estos casos, son de aplicación los criterios establecidos en la Circular 2/2012, sobre unificación de criterios en los procedimientos por sustracción de menores recién nacidos.

En relación con la propuesta del Defensor del Pueblo sobre la creación, en la Fiscalía General del Estado, de una sección especializada en los casos de «bebés robados», ese organismo valoró que la organización, desde la citada Circular 2/2012, que existe en la fiscalía es la correcta, ya que centraliza en la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado toda esta materia; tal y como señala el apartado 2.3 de la circular, que establece que «A efectos de preservar el principio de unidad de actuación, facilitar la coordinación y, en definitiva, asegurar la eficacia, los señores fiscales remitirán a la Fiscalía General del Estado, a través de su secretaría técnica, copia de los decretos de incoación, decretos de exhumación y decretos de archivo o, en su caso, denuncias o querellas que se interpongan en todos los asuntos que tramiten por sustracción de recién nacidos».

De este modo, entiende la Fiscalía General del Estado que se promueven los principios que rigen toda la actuación del ministerio fiscal de impulsar la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, por medio de los órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y con sujeción a los principios de legalidad e imparcialidad, tal y como se proclama en el artículo 124 de la Constitución.

Recibido el informe de la Fiscalía General del Estado, se procedió a finalizar las actuaciones con el ministerio público.

2. El Defensor del Pueblo también se dirigió al **Ministerio del Interior,** trasladándole las siguientes reflexiones:

1. Que la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal (recientemente sustituida por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre), es un muro infranqueable para las víctimas en sus investigaciones particulares. Son muchas las ocasiones en las que, al amparo de esa normativa, se les deniega el acceso a la documentación que les permitiría avanzar en sus averiguaciones.

2. Esta institución considera paradójico que, por un lado, los afectados tengan que soportar la carga de la prueba en el procedimiento judicial y, por otro, se enfrenten a obstáculos administrativos insuperables para obtener las pruebas y progresar en sus investigaciones.

3. Que por los motivos expuestos, el Defensor del Pueblo considera que sería razonable y deseable que, desde el Ministerio del Interior, se destinaran efectivos policiales especializados a la investigación de estos casos, para que, en coordinación con las instancias judiciales, se pudiera avanzar en el esclarecimiento de los hechos, cruzando los datos de los distintos archivos, y accediendo a información y documentación que les está vedada legalmente a las víctimas.

A la fecha de cierre del presente informe, y a pesar de haber realizado un requerimiento de información el día 12 de diciembre de 2018, el Ministerio del Interior continúa sin contestar a los escritos del Defensor del Pueblo.

3. Paralelamente a las citadas actuaciones, el Defensor del Pueblo se dirigió al **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social,** al objeto de indagar sobre las siguientes cuestiones:

1. Se informó al ministerio de que esta institución había tenido conocimiento, a través de los trabajos realizados por la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, que había un archivo muy valioso para las investigaciones sobre «bebés robados» en los sótanos de ese organismo.

   Al parecer, se trata del archivo del antiguo Patronato de Protección a la Mujer (donde se enviaba a mujeres embarazadas) y el de la Obra de Protección de Menores. Estas instituciones fueron en su día las encargadas de una pretendida reeducación de «mujeres rebeldes» y madres solteras, así como de los menores de familias problemáticas y en situación de pobreza, y podrían contener documentación de gran valor para las investigaciones de estos casos.

2. El Defensor del Pueblo tenía interés en verificar esta información y la posibilidad de acceso de instancias policiales y/o judiciales, así como de las víctimas, a dichos archivos.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social contestó a la solicitud de información del Defensor del Pueblo, comunicando que el Archivo Central del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, adscrito a la **Subdirección General de**

Informes Socioeconómicos y Documentación de la Secretaría General Técnica de ese ministerio, custodiaba los siguientes fondos:

- Patronato de Protección a la Mujer (1931-1984): 38 cajas, fechas 1904-1985.
- Consejo Superior de Protección del Menor (1904-1985): aproximadamente 1436 cajas, 465 libros y 56 ficheros, fechas 1904-1985.

Ambas instituciones extintas dependieron en su día del Ministerio de Justicia e ingresaron en el Archivo Central desde la entonces **Dirección General del Menor y la Familia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales** (1996-2008).

La documentación custodiada en el Archivo Central corresponde, en general y salvo excepciones, a los servicios centrales de ambos organismos. Existe, además, documentación de los servicios provinciales de estos organismos (y de los tribunales tutelares de menores) en:

- archivos históricos provinciales o análogos;
- archivos judiciales.

El Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social informó de que el acceso a dichos fondos, o a cualesquiera otros custodiados en el archivo, se tramita conforme a lo dispuesto al efecto en el Real Decreto 1708/2011, de 18 de noviembre, por el que se establece el Sistema Español de Archivos y se regula el Sistema de Archivos de la Administración General del Estado y de sus Organismos Públicos y su régimen de acceso (artículos 23 a 32), que desarrolla a este respecto la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español. Con carácter supletorio, es de aplicación la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en los términos expresados en su disposición adicional primera.

En el caso de que los solicitantes sean o se identifiquen como posibles afectados por casos de sustracción de recién nacidos, en la tramitación y resolución de la solicitud, se tiene en cuenta, de forma específica, entre otras disposiciones que fueren de aplicación, el deber de asistencia a las víctimas regulado en el artículo 108.6, del Código Civil, en su redacción dada por el apartado 4 de la disposición final primera de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, sobre adopción internacional.

Las resoluciones sobre este procedimiento son impugnables directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin perjuicio de la posibilidad de interponer potestativamente, con carácter previo, una reclamación ante el **Consejo de Transparencia y Buen Gobierno,** en los términos establecidos en el artículo 24 de la

citada Ley 19/2013, de Transparencia, según Informe 605/2016, de la Abogacía del Estado en el Departamento.

Aunque hasta ahora no se ha dado el caso de solicitudes de documentación de estos fondos cursadas por jueces o tribunales, el ministerio fiscal o fuerzas policiales, el acceso a la información se tramitaría conforme a las pautas y deberes generales de cooperación administrativa con la Justicia.

El ministerio comunicó al Defensor del Pueblo que se habían mantenido, en cambio, canales de cooperación e información con las siguientes unidades administrativas creadas específicamente para apoyar al colectivo de víctimas de posibles casos de sustracción de recién nacidos:

- Comunidad de Madrid (Oficina del Programa de Atención y Búsqueda de Datos Biográficos y Comisión de Seguimiento Documental sobre Posible Sustracción de Menores).
- Ministerio de Justicia (Servicio de información a afectados por la posible sustracción de recién nacidos. Dirección General de Relaciones con la Administración de Justicia).

La actuación de esta institución con el Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social concluyó una vez se obtuvo la información solicitada.

4. El Defensor del Pueblo inició también actuaciones con el **Ministerio de Justicia.** Con anterioridad a esta actuación, en fecha 7 de junio de 2017, la institución ya se había dirigido de oficio a la Secretaría de Estado de Justicia, al objeto de que se informara sobre si se habían implementado nuevas medidas de apoyo a víctimas de sustracción de bebés (expediente 17010295).

En esta nueva actuación, se comunicó al Ministerio de Justicia que, el día 3 de abril de 2018, personal del Defensor del Pueblo se había reunido con los representantes de una asociación afectada por la cuestión, quienes habían manifestado sus dificultades para avanzar en las investigaciones, y pusieron de manifiesto, una vez más, los obstáculos judiciales y administrativos (estatales, autonómicos y locales), con los que continuaban encontrándose, que tenían como consecuencia, en la práctica, la inviabilidad de una investigación rigurosa de los hechos ocurridos.

A la vista de todos los antecedentes obrantes en los expedientes tramitados por el Defensor del Pueblo sobre esta cuestión, de las reuniones mantenidas con asociaciones de víctimas, de las conclusiones de los trabajos de la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo, y del último informe enviado por la Secretaría de Estado de Justicia, esta institución formuló al Ministerio de Justicia las siguientes recomendaciones:

1. crear un banco de ADN nacional y que la realización de pruebas de ADN sea gratuita para las víctimas del tráfico de bebés robados;
2. conceder el derecho de justicia gratuita automático para las víctimas en los procedimientos judiciales que se inicien o se hayan iniciado como consecuencia de las denuncias presentadas;
3. reorganizar la oficina para los afectados del Ministerio de Justicia al objeto de que, además de mantener las actuales funciones de servicio de información y recogida de datos, ofrezca un servicio de orientación.

Paralelamente, el Defensor del Pueblo se dirigió directamente a la **Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos,** trasladando a esa Administración la preocupación por la falta de avances en las investigaciones sobre «bebés robados», a pesar de la buena disposición mostrada por el secretario general de la Conferencia Episcopal en su reunión con la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo en el año 2017 que, en todo momento, sin negar los casos, se refirió a ellos como «casos aislados». El Defensor del Pueblo comunicó a la citada dirección general que sería deseable reforzar esta colaboración para el esclarecimiento de los casos.

Es necesario recordar que se han constatado en instancias judiciales indicios de criminalidad contra determinadas religiosas (dos de ellas ya fallecidas: una acusada de un delito de sustracción de menores acaecido en 1984, y que falleció en 2014; otra que acumulaba numerosas denuncias por su actuación en el Hospital Santa Cristina de Madrid, cuando falleció en 2013), como contra la directora de una residencia de madres solteras en Carabanchel.

Es probable que, por sí solos, los archivos parroquiales no puedan ofrecer mucha información: si el recién nacido era bautizado por la familia adoptiva, parece evidente que no debía quedar rastro de la madre biológica; y en el caso de los supuestos fallecimientos, circunstancia que se le comunicaba a la madre biológica en el momento del parto, la maternidad donde había dado a luz se hacía cargo de los trámites de enterramiento que, en muchos casos, no se llevaba a cabo (algunas exhumaciones han evidenciado la existencia de ataúdes vacíos).

Aunque los archivos parroquiales, por sí, no puedan ofrecer información relevante, el Defensor del Pueblo entiende que sus datos podrían ser cruzados con las inscripciones de nacimiento del Registro Civil, y, quizá, de esta forma, obtener alguna pista que permitiera avanzar en la investigación.

Asimismo, el Defensor del Pueblo considera que la Iglesia Católica podría ofrecer toda la documentación de que dispone, relativa a las órdenes religiosas que atendían en los hospitales y la identificación de las personas que desempeñaban sus funciones en

maternidades, hospitales, casas cuna, orfanatos, centros para madres solteras o de beneficencia, etcétera, para cruzar dicha información con otras bases de datos de los archivos históricos y/o del Registro Civil.

Por las razones anteriormente señaladas, se formuló a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos, la siguiente Recomendación:

que esa dirección general se dirija a las autoridades eclesiásticas para que faciliten toda la información y documentación obrante en los archivos parroquiales, así como toda otra información que pudiera ayudar a las víctimas en la práctica de la prueba en las instancias judiciales que procedan.

En el informe recibido, de fecha 30 de octubre de 2018, el ministerio valoró cada una de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, incluyendo la que fue enviada directamente a la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos, de los puntos que se indican a continuación.

1. En lo que se refiere a la creación de un banco de ADN nacional y que la realización de pruebas de ADN sea gratuita para las víctimas del tráfico de «bebés robados», el Ministerio de Justicia comunicó que, en el ejercicio de sus competencias, había ofrecido a las personas afectadas su más estrecha colaboración, siempre dentro de los márgenes de actuación que las leyes establecen, y que había puesto a disposición de los afectados una base de perfiles de ADN, gestionada por el **Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses (INTCF),** que permitía detectar coincidencias genéticas entre los afectados que voluntariamente quisieran incluir su perfil.

En orden a la elaboración de conclusiones a partir del cruce de datos aportados por los interesados, así como el informe sobre relaciones genéticas entre estos, el INTCF verificaba que los informes de ADN aportados por los interesados cumplían con los requerimientos científicos mínimos para garantizar la máxima calidad pericial, procedimiento de actuación sin coste alguno para la persona afectada.

En los casos en que aparecían indicios de una compatibilidad genética, el INTCF, para poder emitir un informe definitivo, requería de las personas afectadas una nueva toma de muestras de referencia con el objeto de contrastar resultados. En este caso, era preciso realizar el abono del precio público fijado por la solicitud del servicio, según el BOE (Orden JUS/215/2010, de 27 de enero), sin perjuicio de que se estudie la posibilidad de gratuidad en estos supuestos.

Respecto de la posible realización de pruebas de ADN de carácter gratuito, esta posibilidad está siendo estudiada por el Ministerio de Justicia, y estará en función del posible número de afectados interesados y de la valoración económica del gasto que supondría la realización de análisis gratuito.

Asimismo, se informó de que, en aquellos asuntos en los que haya un procedimiento judicial abierto y se acuerde por la autoridad judicial, a instancia del juez o del ministerio fiscal, la realización de las pruebas de ADN a los efectos del esclarecimiento del procedimiento, tiene carácter gratuito.

2. En lo que respecta a la concesión del derecho de justicia gratuita automático para las víctimas en los procedimientos judiciales que se inicien o se hayan iniciado como consecuencia de las denuncias presentadas, el Ministerio de Justicia consideró que sería necesario un cambio en la legislación para poder incluir a los afectados por supuestos de «bebés robados» como beneficiarios de la asistencia jurídica gratuita, y que dicha recomendación será también objeto de estudio. En caso de prosperar la propuesta, se trataría de un nuevo colectivo, a incluir en el artículo 2 g) de la Ley de asistencia jurídica gratuita 1/1996, modificada por la Ley 42/2015, de 5 de octubre, en el que se reconoce el derecho de asistencia jurídica gratuita, de inmediato, a las víctimas de violencia de género, de terrorismo y de trata de seres humanos en aquellos procesos que tengan vinculación, deriven o sean consecuencia de su condición de víctimas, así como a los menores de edad y las personas con discapacidad intelectual o enfermedad mental cuando sean víctimas de situaciones de abuso o maltrato.

3. En lo que se refiere a la reorganización de la oficina para los afectados del Ministerio de Justicia al objeto de que, además de mantener las actuales funciones de servicio de información y recogida de datos, ofrezca un servicio de orientación jurídica para las víctimas y refuerce sus prestaciones, el Ministerio de Justicia informó de que ya se garantiza la orientación jurídica de las víctimas, contando actualmente con 27 Oficinas de Atención a las Víctimas del Delito (en adelante OAV), integradas cada una de ellas por un gestor procesal y un psicólogo, que proceden, conforme a lo dispuesto en la Ley del Estatuto de la víctima del delito 4/2015, de 27 de abril, y el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, de desarrollo de las OAV, a dar una asistencia integral, coordinada y especializada a las víctimas como consecuencia del delito y dar respuesta a las necesidades específicas en el ámbito jurídico, psicológico y social, con el fin último de minimizar la victimización primaria y evitar la secundaria.

Entre las funciones de información de las OAV en relación con las víctimas están las de:

- el derecho a la información de la víctima y que, por tanto, esté informada, de una manera detallada y en un lenguaje asequible, de todos y cada uno de sus derechos;
- asesoramiento sobre los derechos económicos relacionados con el proceso;
- acompañamiento de la víctima, a lo largo del proceso, a juicio si lo precisara y/o a las distintas instancias penales;
- cómo obtener asesoramiento y defensa jurídica y, en su caso, condiciones en las que pueda obtenerse gratuitamente. Las OAV asisten a la víctima para la solicitud de este derecho;
- cómo efectuar la denuncia y procedimiento para su interposición;
- qué servicios especializados y recursos psicosociales y asistenciales están disponibles, independientemente de que se interponga denuncia;
- en qué supuestos puede obtener el reembolso de los gastos judiciales y, en su caso, procedimiento para reclamarlo;
- recursos que puede interponer contra las resoluciones que considere contrarias a sus derechos;
- datos de contacto de la autoridad encargada de la tramitación del procedimiento y cauces para comunicarse con ella;
- derecho a que se le comunique la resolución de sobreseimiento y la posibilidad de recurrir;
- derecho a ser informada sobre los servicios de justicia restaurativa disponibles, en los casos en que sea legalmente posible.

Por todo lo anteriormente señalado, el Ministerio de Justicia entiende que las OAV ya están dando un apoyo a las víctimas durante todo el proceso, contactando con los organismos, juzgados, tribunales y ministerio fiscal, para transmitir la información oportuna a la víctima y que los afectados por una posible sustracción de recién nacidos disponen a través de las OAV y del servicio de información de la orientación jurídica necesaria para hacer valer sus derechos y pretensiones.

4. Por último, el Ministerio de Justicia también valoró la **Recomendación** formulada a la **Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional, Relaciones con las Confesiones y Derechos Humanos,** indicando que las autoridades eclesiásticas no se pueden sustraer al obligado auxilio judicial en aquellos asuntos que se investiguen y en los que la autoridad judicial competente ordene la práctica de pruebas que impliquen facilitar datos obrantes en los archivos de las parroquias o de los institutos religiosos que hayan gestionado hospitales, maternidades o instituciones de acogida de madres solteras, entre otras. Asimismo, destacó la obligación de las autoridades eclesiásticas —como de cualesquiera otras— de cumplir con las órdenes o requerimientos que se dirijan desde las autoridades judiciales competentes, bien sea para práctica de pruebas o para la cesión o facilitación de datos obrantes en los archivos de las parroquias o de los institutos religiosos que hayan gestionado hospitales, maternidades o instituciones de acogida de madres solteras.

El Ministerio de Justicia matizó que no podía dirigir una solicitud a las autoridades eclesiásticas, referida a datos o a personas físicas o jurídicas concretas, por cuanto lógicamente tampoco tenía información del contenido de ningún procedimiento judicial y/o de sus partes. Por la misma razón, indicó que carecía de información —así como de capacidad de intervención, por ser materia *sub iudice*— sobre el estado de situación de eventuales requerimientos formulados en procedimientos concretos a las autoridades eclesiásticas.

No obstante, comunicó que, en el contexto de la relación de cooperación que se mantiene regularmente con la Iglesia Católica y, conforme a lo dispuesto en el acuerdo sobre asuntos jurídicos, «se podrá trasladar a las autoridades eclesiásticas la importancia del asunto que motiva dicha recomendación del Defensor del Pueblo».

Con posterioridad a estas actuaciones, el Defensor del Pueblo tuvo conocimiento de que, en fecha 20 de noviembre de 2018, se aprobó, por unanimidad, en el Congreso de los Diputados, la toma en consideración de la proposición de ley presentada por varios grupos parlamentarios sobre «bebés robados» en el Estado español.

Esta institución está realizando un seguimiento del trámite parlamentario de la citada proposición de ley. Por este motivo, se consideró conveniente, por el momento, la suspensión de las actuaciones con el Ministerio de Justicia (18008242).

[…]

SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA [1.2]

Asuntos relacionados con menores [1.2.1]

Protección de datos de menores en justificantes de asistencia a juzgados

Esta institución recogió la queja de unos padres que, al ir a pedir el justificante para el trabajo por asistencia a las diligencias previas en las que su hija menor de edad y otras compañeras actuaban como denunciantes, pudieron comprobar que en el documento entregado constaban los datos personales de las menores implicadas.

La letrada de la Administración de Justicia del juzgado de instrucción de Madrid argumentó que, al tratarse de un proceso penal, no se están divulgando datos que no tuviera derecho a conocer el denunciante, por lo que no se estaban vulnerando los derechos de las menores.

No obstante lo anterior, el Defensor del Pueblo ha Recomendado a la **Consejería de Justicia de la Comunidad de Madrid** que se modifique la plantilla del programa informático utilizado por los órganos judiciales, a fin de que en los justificantes de asistencia a un órgano judicial no figuren los datos personales de denunciantes y denunciados, limitando la información que se facilita a la identificación de la persona que lo solicita, órgano judicial ante el que ha comparecido, fecha y tiempo de duración de la asistencia. Al cierre del informe se está a la espera de conocer si ha sido aceptada la recomendación por el citado organismo (18010284).

Presencia de la Fiscalía en procesos con menores

Se recibió queja en esta institución asegurando que los fiscales de la **Fiscalía de Área de Getafe y Leganés, Madrid,** no asistían a los procesos que afectaban a menores de edad, incumpliendo con la obligación legal de asistencia, y el adecuado desarrollo de la instrucción procesal.

Solicitado informe a la **Fiscalía General del Estado,** se confirmó «que el Juzgado de Primera Instancia número 4 de Leganés sigue realizando los señalamientos sin tener en cuenta la plantilla, servicios y organización de la fiscalía, lo que imposibilita la deseada asistencia».

A juicio de la fiscalía, la coordinación de todas las partes implica la colaboración entre magistrados, letrados de la Administración de Justicia y fiscales, que pasa por buscar acuerdos puntuales al no existir una norma reglamentaria que especifique los términos en los que debe gestionarse la agenda de los juzgados.

A raíz de lo anterior, se dio traslado a esta institución del principio de acuerdo de la **Fiscalía de la Comunidad de Madrid,** pendiente en el momento de su recepción de

ratificación por la Junta de Jueces de Leganés y su elevación a la Sala de Gobierno del **Tribunal Superior de Justicia de Madrid.** Los puntos a destacar son que los juzgados se comprometen a señalar los juicios civiles (a los que tenga que asistir el ministerio fiscal) un solo día al mes, las vistas civiles urgentes señaladas fuera del calendario que requieran de actuación inmediata, serán atendidas por el fiscal de incidencias de la sede de Leganés, y para las vistas civiles del Juzgado de Violencia sobre la Mujer se atenderá a su naturaleza para su clasificación y posterior tratamiento.

Por su parte, desde el Ministerio de Justicia se evacuó informe recordando que la asistencia del ministerio fiscal en calidad de parte a los procedimientos de familia en los que existen menores de edad es una obligación legal.

Remite a la Ley de Enjuiciamiento Civil, y en concreto al artículo 182.4, para fijar los criterios para gestionar la agenda judicial, teniendo en cuenta una serie de circunstancias, entre ellas, la coordinación con el ministerio fiscal en los procedimientos en que las leyes prevean su intervención.

Poniendo lo anterior en relación con el artículo 183.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, concluye el informe que si el fiscal, como cualquiera de las partes citadas, no pudiera asistir en la fecha señalada, puede manifestarlo al tribunal acreditando la causa y solicitando nuevo señalamiento. A la vista de lo anterior, se puso fin al expediente (17025274).

Centro de Menores Aranguren: derecho de salida al aire libre de un menor infractor

El Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura visitó en septiembre de 2018 el Centro de Internamiento de Menores Infractores Centro Educativo Aranguren, en Ilundáin, Valle de Aranguren, Navarra.

Durante la visita, se evidenció la situación en la que se encontraba un menor, que permanecía sancionado con privación de salidas recreativas por un plazo de dos meses, como consecuencia de una evasión consumada. Desde que el menor había ingresado en el centro, hacía 17 días, no había podido disfrutar de acceso al aire libre debido al riesgo de fuga que presentaba. Al parecer, el menor se había fugado ya hasta en seis ocasiones, por lo que se estaban realizando labores de adecuación de la valla perimetral de las instalaciones para garantizar una mayor seguridad, prohibiendo la salida del menor hasta su finalización.

La normativa aplicable a los menores infractores reconoce su derecho a disponer de dos horas al día al aire libre «siempre que sea posible». Esta limitación recogida en el artículo 30.e) del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, se ha de interpretar de manera restrictiva,

aplicándose solo cuando sucedan causas de fuerza mayor como unas condiciones climatológicas adversas o una enfermedad del menor, pero nunca por la realización de unas obras en el exterior, como en este caso, máxime cuando siendo una cuestión de seguridad puede solventarse con la presencia de un educador que impida el intento de fuga.

Por ello, se ha efectuó una **Recomendación** al **Departamento de Derechos Sociales del Gobierno de Navarra** para que se impartan instrucciones a los directores de los centros de internamiento de menores infractores de esa comunidad autónoma para que, cuando al amparo del inciso «siempre que sea posible» del artículo 30.e) del Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000 se quiera impedir a un menor el ejercicio de su derecho a salir al aire libre dos horas al día, su aplicación se haga mediante una interpretación restrictiva motivada solo por causas de fuerza mayor.

Paralelamente, se ha remitido una Sugerencia al mismo órgano, a fin de que se adopten las medidas oportunas por la dirección del Centro Educativo Aranguren, para que se garantice que el menor pueda disfrutar de dos horas diarias al aire libre.

Habiendo sido aceptadas ambas resoluciones, se procede a la finalización y archivo del expediente (18015336).

Fallecimiento de un menor en el Centro de Internamiento de Menores Infractores Ciudad de Melilla

Durante la visita efectuada por el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura al Centro de Internamiento de Menores Infractores Ciudad de Melilla, se comunicó que se había realizado una contención física y mecánica sobre un menor, que había sufrido una parada cardiorrespiratoria, siendo ingresado en el Hospital Comarcal de Melilla en estado de coma. Finalmente el menor falleció.

A fin de depurar las eventuales responsabilidades que hubieran podido concurrir en el fatal desenlace, se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía General del Estado** y la **Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla,** de la que dependen los centros de menores infractores.

La fiscalía informó de la apertura de diligencias de investigación penal, que fueron archivadas al no existir elementos que pudieran justificar la existencia del ilícito penal. El médico forense emitió informe concluyendo, tras practicar la autopsia, que el menor había fallecido por causas naturales, ajenas por lo tanto a la práctica de la contención.

Paralelamente, se solicitó informe a la **Consejería de Bienestar Social de Melilla,** que remitió respuesta completa y detallada, y que refería, en lo sustancial, que la conducta agresiva del menor, que se enzarzó en una pelea con otro interno, hizo

necesaria la intervención del personal de seguridad, que en todo momento estuvo supervisada por la subdirectora del centro y la médico psiquiatra.

Continúa el informe afirmando que las maniobras de contención física, y posteriormente mecánica, fueron proporcionadas y ajustadas a los protocolos de intervención establecidos para este tipo de situaciones y a la normativa vigente.

Veintiocho días después de su ingreso hospitalario, el menor fallece por causas naturales, que quedan expuestas en el informe anatomopatológico al que tiene acceso esta institución, en el que se lee que «la hipertrofia ventricular izquierda conlleva una predisposición a presentar muerte súbita y arritmias potencialmente letales. El incremento de la masa cardiaca guarda correlación con una mortalidad y morbilidad elevadas».

El Defensor del Pueblo ha formulado dos Recomendaciones a la Consejería de Bienestar Social de la Ciudad Autónoma de Melilla, ambas aceptadas, a fin de que se den instrucciones al Centro de Internamiento de Menores Infractores Ciudad de Melilla para que la aplicación de medios de contención se practique, siempre que sea imprescindible, durante el tiempo mínimo indispensable, y que se traten siempre de utilizar medios alternativos de resolución de conflictos como la desescalada, en lugar de las contenciones física y mecánica.

De la lectura del informe de ingreso del menor, en el servicio de urgencias del Hospital Comarcal de Melilla, se hace constar que «se aprecian lesiones en ambas muñecas» y que el ingreso se produjo en estado comatoso por parada cardiorrespiratoria. Por ello, el Defensor del Pueblo ha formulado un Recordatorio de Deberes Legales al **Instituto Nacional de Gestión Sanitaria** a fin de que se impartan instrucciones al citado hospital para que, en casos como este y en cumplimiento de lo establecido en los artículos 262 y 355 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, se cumpla con la obligación de emitir partes de lesiones y remitirlos a la autoridad judicial (18005884).

Listas de espera en los centros de apoyo y encuentro familiar de Madrid (CAEF)

Por la tramitación de diversas quejas recibidas de ciudadanos afectados, esta institución fue consciente del retraso considerable en la atención a las familias que, por derivación judicial, han de realizar las visitas supervisadas entre progenitores e hijos en estos centros. En algunos de los casos llegaba hasta un año el tiempo de espera para poder ejercitar el derecho de visita.

En el año 2012 se inició una actuación de oficio con la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** que culminó con la **Recomendación**

de que se aprobara una normativa específica que regulara estos centros y que se redistribuyeran los usuarios que en ese momento estaban en lista de espera para ser atendidos, con el objetivo de evitar el perjuicio de las familias que precisaban de los servicios de la atención integral familiar y de las intervenciones específicas en su conflicto que redundara en beneficio de los menores.

En la actualidad, según el informe remitido por la citada consejería, el plazo de espera de las familias que acuden a este recurso es inferior a tres meses. Además, se está trabajando en la elaboración de un marco normativo para los puntos de encuentro familiar, a fin de dotarlos de mayor eficacia y eficiencia, homogeneizando criterios de calidad, que eviten la cronificación de las familias.

En la comunidad existen tres centros de apoyo y encuentro familiar, dos de ellos con dos sedes. Contractualmente se ha establecido la ampliación de horarios de los servicios de puntos de encuentro que se prestan en ellos, que estructuralmente se han ampliado con la introducción del punto de encuentro en la Mancomunidad de Servicios Sociales de Torrelodones, Hoyo de Manzanares, Alpedrete y Moralzarzal, y los puntos de encuentro de Tres Cantos, Pinto y Mancomunidad de Mejorada-Velilla de San Antonio. A la red de puntos de encuentro se añaden ocho más de titularidad, financiación, competencia y gestión municipal.

Se ha solicitado ampliación de información a la Consejería de Políticas Sociales y Familia, a fin de que se mantenga informada a esta institución sobre la elaboración del marco normativo arriba referido, así como sobre la posible creación de un nuevo CAEF en el Corredor del Henares, destinado a ampliar la oferta de servicios en esa zona (18009098).

[...]

REGISTRO CIVIL [1.4]

[...]

Expedientes presentados desde la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre [1.4.3]

[...]

Quejas relacionadas con las pruebas de conocimientos constitucionales y socioculturales

[...]

Para finalizar este apartado se hace referencia a las actuaciones iniciadas por las quejas relacionadas con el **Registro Civil de Melilla.** Se iniciaron actuaciones porque en los

expedientes de adquisición de la nacionalidad por residencia de menores de edad o personas con la capacidad modificada judicialmente que se tramitan en el Registro Civil de Melilla se exigía a los representantes legales certificados de haber superado el DELE y el CCSE. Dicha exigencia carecía de cobertura legal por lo que se solicitó a la Secretaría de Estado de Justicia su parecer. Tras el reconocimiento, por parte de la **Dirección General de los Registros y del Notariado,** de que dicha práctica era ilegal se concluyeron las actuaciones (16013187).

[…]

Otras cuestiones registrales de interés [1.4.6]

Otra de las cuestiones que se ha suscitado en relación con la nacionalidad española con valor de simple presunción, esta vez relacionada con actuaciones policiales, se refiere a la retención de la documentación de una menor, al considera la Policía Nacional en Guadalajara que no había sido correcta su concesión porque su madre no ostentaba la nacionalidad española. Se formuló una Sugerencia que fue estimada y se expidió el DNI y el pasaporte a la menor (18000394).

Una vez más se ha de hacer referencia a quejas recibidas respecto a las dificultades para la inscripción de nacimiento de menores nacidos en Sevilla, hijos de mujeres extranjeras en situación documental irregular. Esta situación pareció quedar resuelta en 2013, y así se consignó en el correspondiente informe anual. Sin embargo, a la vista de las nuevas quejas recibidas se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado.** En su respuesta, ha comunicado que el Registro Civil de Sevilla insiste en que no se negó a inscribir sino que informó a la madre de la necesidad de exhibir documentación identificativa. Esta institución no puede compartir que la actuación del citado registro civil sea correcta y considera que es un hecho grave que un menor de edad, nacido en territorio español, no sea inmediatamente inscrito en el Registro Civil. En mayo y julio de 2018 se concluyeron las actuaciones, tanto con la Secretaría de Estado de Justicia como con la Fiscalía General del Estado. Esta institución hizo constar su diferencia de criterio, por la información de que dispone, tras las quejas que se reciben al respecto (17007503 y 17022852).

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas ante la práctica detectada en el **Registro Civil de Valencia** por la que se exigía certificación de matrimonio para la concesión de autorización judicial a los padres para solicitar la nacionalidad de sus hijos menores de 14 años. En octubre de 2018, la Dirección General de los Registros y del Notariado reconoció la irregularidad de esa práctica, pero sin dar instrucciones para que en lo sucesivo no se incurra en ella (17025558).

[…]

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

[...]

FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD Y DERECHOS CIUDADANOS [3.3]

Malos tratos [3.3.1]

[...]

Los hechos acaecidos en Melilla, en los que unas agresiones sufridas por un menor se atribuían a unos miembros de la Policía local de Melilla, fueron objeto de investigación ante la ciudad autónoma y ante la Dirección General de la Policía, al haber intervenido igualmente una patrulla de la Policía Nacional que condujo al menor al hospital comarcal. Una vez recibidos los informes de ambas administraciones, no se pudo constatar la existencia de una actuación policial irregular, ya que los agentes se personaron en el lugar de los hechos una vez que se denunció la agresión, limitándose la actuación policial a atender al menor, conducirlo al hospital y redactar los partes de intervención, sin que constara ningún requerimiento judicial que indicara la existencia de un procedimiento judicial abierto por estos hechos (17020078).

[...]

Remisión de denuncias a la autoridad judicial [3.3.4]

[...]

En otra queja, una ciudadana manifestaba su disconformidad por la falta de investigación de los hechos objeto de la denuncia formulada por ella y su marido en la oficina de denuncias de la Policía Nacional de la calle Hortaleza, de Madrid, por los mensajes acosadores de contenido sexual que recibió su hija menor, de 12 años, en su teléfono móvil.

Transcurrido un tiempo sin conocer las averiguaciones o avances sobre el autor de los mismos, la interesada solicitó información al GRUME (Grupo de Menores de la Brigada Provincial de Policía Judicial), a la Fiscalía de Menores y a los juzgados de Plaza de Castilla, donde fue informada de la inexistencia de denuncia alguna. Finalmente pudo saber que la denuncia estaba archivada, sin que se hubiera practicado ninguna diligencia de investigación.

Por ello, se formuló una Sugerencia a la **Dirección General la Policía,** para que se facilitara a la interesada información puntual de las razones por las que se procedió al

archivo de la denuncia, siendo aceptada e informándole en consecuencia cuáles fueron las unidades policiales intervinientes en la investigación, las gestiones que se practicaron y los motivos del archivo (17013058).

[…]

MIGRACIONES [parte II, capítulo 4 del informe anual]

Consideraciones generales

[...]

Con respecto a los menores de edad, resulta destacable que el 19 % de los extranjeros en régimen general es menor de 16 años (las principales nacionalidades son la marroquí y la china).

[...]

Extranjeros en situación documental irregular

En 2018, más de 64.000 personas han sido interceptadas intentando acceder irregularmente a España, fundamentalmente por mar. Este importante aumento ha puesto de manifiesto la necesidad de tomar medidas estructurales que permitan mejorar la atención a estas personas.

Durante el último trimestre de 2017 y todo el año 2018 se han realizado visitas no anunciadas a los principales puntos de llegada de pateras. Se han analizado tanto las condiciones de privación de libertad como el estado de las instalaciones. El defensor del pueblo (e.f.) compareció ante la Comisión Mixta Congreso-Senado de relaciones con esta institución, en el mes de febrero de 2018, para informar de estas visitas. Se formularon varias recomendaciones para intentar mejorar las condiciones de recepción y acogida de estas personas, así como de las medidas a adoptar para ser más eficaces en la detección de personas con necesidades de protección internacional, menores de edad y víctimas de trata de seres humanos. El contenido de la comparecencia puede ser consultado en el siguiente enlace:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/02/Intervencion_Defensor_Comision_Mixta_15_02_2018.pdf

[...]

ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [4.4]

Puestos no habilitados [4.4.1]

[...]

Continúa abierta la actuación iniciada en 2017, tras la recepción de una queja por la llegada de un grupo de 26 mujeres y menores subsaharianos a la Isla de Mar (junto al Peñón de Alhucemas). Se afirmaba que carecían de los elementos mínimos de supervivencia y que existían indicios de que pudieran ser víctimas de trata de seres humanos. Hasta finales de noviembre de 2018 no remitió la **Secretaría de Estado de Seguridad** la información solicitada. Se indicaba que las mujeres y los menores fueron trasladados al puerto de la Ciudad de Melilla y posteriormente al Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes donde se les proporcionó asistencia social, jurídica, psicológica y médica. Asimismo se informaba de que, tras entrevistarse con representantes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y de una organización no gubernamental, renunciaron a la posibilidad de solicitar protección internacional. Respecto a los cinco menores detectados, el procedimiento seguido consistió en la activación del Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados. En el momento de elaboración de este informe se está a la espera de recibir alegaciones de los promotores de la queja (17012901).

[...]

Se inició también otra actuación de oficio, de la que se dio traslado a la **Fiscalía General del Estado,** ya que durante la visita no anunciada realizada al puerto de Motril (Granada) en septiembre de 2018, se pudo comprobar que dos menores de edad, se encontraban en una celda destinada a la custodia de ciudadanos extranjeros en situación irregular. Se da la circunstancia de que, en otra visita a estas mismas instalaciones en 2017, también se observó la estancia de menores de edad en celdas, lo cual motivo que se formulara una Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras. Se está a la espera de recibir la información de la Fiscalía General del Estado, solicitada ya en los primeros días del año 2019 (18014595).

[...]

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla [4.4.3]

[...]

Otra cuestión que ha sido objeto, un año más, de queja se refiere a la demora en la recogida de muestras para la realización de pruebas de ADN y la tardanza en la

obtención del resultado, de menores de edad y adultos que afirman tener un vínculo familiar. La Secretaría de Estado de Migraciones informó de que la responsabilidad de su realización era de la Policía Nacional y que el centro solo gestionaba la cita. También facilitó datos que muestran el incremento de menores de edad en el centro. Así, a 31 de mayo, eran 91, mientras que, al finalizar el año 2017, eran 352 los menores residentes (17010754, 18016997).

[...]

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta [4.4.4]

El Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Ceuta ha sido visitado en dos ocasiones durante el año 2018. La primera de ellas, en julio, por el defensor del pueblo (e.f.) y la segunda, sin previo aviso, por técnicos de esta institución en septiembre. Se dio traslado de las conclusiones de la visita a la **Secretaría de Estado de Migraciones.** Entre esas conclusiones destaca el deterioro de los módulos habilitados como dormitorios; la inadecuación de las dependencias destinadas a madres con menores de corta edad, y la necesidad de aumentar los esfuerzos realizados para el traslado a recursos residenciales o asistenciales más adecuados a familias con hijos menores, así como a personas pertenecientes a colectivos especialmente vulnerables.

Se sigue valorando como positiva la implementación de un plan específico de prevención y detección de víctimas de trata. Sin embargo, el Defensor del Pueblo ha de manifestar su preocupación respecto a que la identificación de esos indicios retrase o impida el traslado de las mujeres a recursos especializados en la península. Además se reiteró la necesidad de que los menores, en edad de escolarización obligatoria, sean escolarizados sin demora.

En su respuesta, la Administración ha comunicado que la renovación y mejora de las instalaciones, en especial del módulo adaptado para madres con menores de corta edad, es una prioridad y se han detallado los esfuerzos realizados para la escolarización de los menores y la oferta formativa. Por lo que se refiere a las actuaciones ante posibles víctimas de trata se justifica el retraso en los traslados, por la necesidad de preparar a estas personas antes de su derivación a centros especializados. Las actuaciones continúan abiertas en el momento de elaboración del presente informe (18015050).

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [4.5]

Determinación de la edad [4.5.1]

Al igual que años anteriores, se han recibido numerosas quejas sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados, tanto a extranjeros indocumentados como a otros que contaban con documentación acreditativa de su minoría de edad.

Distintas asociaciones y abogados que han presentado queja ante esta institución, se han dirigido también al Comité de los derechos del niño de Naciones Unidas solicitando su intervención por la presencia de menores de edad en centros de internamiento de extranjeros. En los casos de los que ha tenido conocimiento esta institución, el citado comité solicitó a las autoridades españolas la no devolución de los interesados a su país de origen y su ingreso en un centro de menores, en tanto la reclamación se encuentre pendiente de examen. Se formularon varias sugerencias a la **Fiscalía General del Estado y a la Policía Nacional,** solicitando el cese del internamiento y la puesta a disposición de los servicios de protección, de acuerdo con lo requerido por el citado comité. Dichas resoluciones no fueron aceptadas, por lo que se han concluido las actuaciones con diferencia de criterio (17024562, 18002612 y otras).

La suficiencia e idoneidad de las pruebas médicas practicadas para la determinación de la edad han sido objeto nuevamente de numerosas quejas. Se ha podido comprobar que persisten los casos en los que no se tienen en cuenta los parámetros y pautas fijadas en el Documento de consenso de buenas prácticas entre los institutos de medicina legal de España, cuyo contenido ya ha sido ampliamente referenciado en anteriores informes anuales.

La Fiscalía General del Estado ha informado de que, a la vista de la dudosa fiabilidad de las pruebas óseas, de las omisiones detectadas en los informes médicos, así como de la necesidad de llevar a cabo la práctica de pruebas complementarias, ha elaborado la Nota Interna 2/2018 que, entre otros aspectos, específica el criterio de la fiscalía sobre las pruebas médicas de determinación de la edad y su valoración, recordando a los fiscales cuáles son los dictados de la ciencia médica sobre los métodos y pruebas a practicar, así como su fiabilidad.

También dio cuenta de los contactos mantenidos con las autoridades andaluzas para mejorar la práctica de pruebas médicas en estos procedimientos. Si bien, considera que la única manera de resolver todas las deficiencias del sistema es mediante la aprobación de una ley específica que establezca un régimen de determinación de la edad uniforme y válido para cualquier orden jurisdiccional, común para todo el territorio nacional y sometido a control judicial directo.

Se ha concluido la actuación comunicando a la Fiscalía General del Estado que el protocolo remitido, acordado para la provincia de Huelva, es coincidente en lo sustancial

con la postura del Defensor del Pueblo. No obstante, se ha dado traslado de la preocupación de esta institución ante las reiteradas quejas que se reciben de Cádiz, Málaga, Granada o Almería. En dichas provincias se siguen dictando decretos para la determinación de la edad sobre la base de una única radiografía de muñeca, informada por el radiólogo de guardia del centro sanitario, sin realizar pruebas complementarias y sin que en todos los casos exista intervención forense que estipule la edad más probable del examinado (16007717, 16011486, 18003986 y relacionadas).

En otra actuación, de la que ya se dio cuenta en el anterior informe anual, se solicitó información al **Instituto de Medicina Legal y Forense de Cádiz** sobre el informe forense realizado en un procedimiento de determinación de la edad, que concluía que «todos los datos orientan a una edad superior a 18 años, siendo definitiva la radiografía del carpo que permite establecer ese dato sin duda alguna». La anterior conclusión se adoptó sin que el forense tuviese a la vista la radiografía realizada y sin que el informe radiológico estipulase si la edad reflejada estaba referida a la ósea o a la cronológica, margen de error, horquilla de edades, etc. En la contestación, dicho organismo consideró poco afortunada la expresión «sin duda alguna», pero entiende correcta la conclusión alcanzada, que integró toda la información aportada y los hallazgos de la inspección física. Sobre el cumplimiento en la provincia de Cádiz de lo estipulado en el Documento de consenso de buenas prácticas, informa de la remisión de dicho documento a todos los médicos forenses, recordando la obligatoriedad de su aplicación (17023881).

Con carácter general, la Fiscalía General del Estado ha aceptado que la única manera de abordar definitivamente el problema de la determinación de edad de extranjeros indocumentados pasa por la elaboración de un procedimiento legal específico, con validez general, que establezca un proceso integral de determinación de edad en un nuevo procedimiento que disponga el protocolo médico a seguir en cada caso, en el que la competencia estuviera atribuida a un órgano administrativo o jurisdiccional cuyas resoluciones, al no tener carácter cautelar, pudieran ser recurridas. Se ha propuesto que el borrador de Ley integral sobre violencia contra los niños incorpore un capítulo que regule el procedimiento de determinación de la edad (16005873, 16006683, 16007047).

Se reciben también numerosas quejas relacionadas con el procedimiento que siguen las distintas fiscalías provinciales. En el caso de Málaga, se formuló un Recordatorio de deberes legales a la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** para que pongan en inmediato conocimiento del ministerio fiscal la localización de extranjeros indocumentados cuya minoría de edad no sea indubitada. Se formuló una Recomendación a la **Fiscalía General del Estado** dirigida a dictar instrucciones para recordar a los fiscales que, en los procedimientos de determinación de la edad incoados a extranjeros sujetos a expedientes de devolución, se ha de dictar el decreto de mayoría

de edad antes de la materialización de la devolución. Dicho decreto deberá notificarse de modo fehaciente al interesado y a su letrado, posibilitando su revisión judicial.

La Fiscalía General del Estado contestó dando cuenta del esfuerzo interpretativo realizado para facilitar los criterios utilizados en la actuación de los fiscales. Si bien ha comunicado que difícilmente se pueden suplir las carencias legislativas, a su juicio, existentes. Acerca de la flexibilidad formal en la notificación de los decretos, considera adecuado que se adelante verbalmente el contenido del decreto a fin de evitar dilaciones, sin perjuicio de la ulterior documentación de la decisión y su comunicación a la entidad de protección de menores, en el caso en que se considere menor de edad al interesado.

Respecto a la necesidad de asegurar el derecho a la tutela judicial efectiva en los procedimientos de determinación de edad, informó de las instrucciones dictadas y la modificación de las plantillas para que los decretos expliciten la posibilidad de su impugnación en sede judicial. Asimismo, informó de que los decretos reflejan que deben notificarse fehacientemente y se ha elaborado un acta de información que debe entregarse al interesado, en la que consta la posibilidad de acudir a un abogado para instar la modificación del decreto (17025641 y relacionadas).

También este año hay que hacer referencia a las quejas recibidas por procedimientos de determinación de la edad incoados a menores de edad titulares de pasaporte.

Se iniciaron actuaciones con la **Fiscalía de Menores del Principado de Asturias** por los decretos dictados que determinaban la mayoría de edad de dos extranjeros que contaban con pasaporte. En ambos casos no se tomó en consideración la fecha de nacimiento reflejada en los documentos, al considerar que se habían obtenido con certificados de nacimiento que, aunque eran originales, carecían de requisitos para considerar auténticos los datos que reflejaban. Se concluyó la actuación al interponer los interesados recurso judicial contra las resoluciones adoptadas (16010222, 17000432).

Asimismo se han iniciado actuaciones por decretos dictados por varias fiscalías provinciales de menores (Madrid, Barcelona, Valencia, Granada, Melilla) a ciudadanos que portaban pasaporte, u otros documentos acreditativos de su minoría de edad (18012222, 18012405, 18015496 y otras).

Respecto a la revisión de los decretos de determinación de la edad, es preciso reiterar que sus caracteres de urgencia, provisionalidad e irrecurribilidad, conllevan su modificación, de aparecer información o documentación que acredite la edad del interesado. No obstante, la Fiscalía General del Estado considera que los pasaportes u otros documentos no serán suficientes para reconocer la minoría de edad del titular, en caso de ser contradictorios con pruebas médicas previas. Esta interpretación supone la

imposibilidad, en la práctica, de revisar los decretos dictados en los casos de menores que cuentan con documentación acreditativa de su minoría de edad, pero que estaban indocumentados en el momento de su localización y fueron sometidos a pruebas de determinación de la edad (16010222, 17000432, 17023779).

Registro de menores extranjeros no acompañados [4.5.2]

Como ya se informó en anteriores informes anuales, desde el año 2016, el Defensor del Pueblo inició de oficio una actuación con las **entidades de protección de menores autonómicas y con la Comisaría General de Extranjería y Fronteras** al objeto de conocer el número de menores extranjeros no acompañados en todo el territorio nacional y detectar, en su caso, las deficiencias existentes en el Registro de menores extranjeros no acompañados.

Una vez recibidos todos los datos solicitados, se han constatado significativas diferencias entre ellos de manera que no permite conocer el número de menores extranjeros no acompañados que se encuentran en cada comunidad autónoma (16009988 y relacionadas).

Desde el año 2011, la Fiscalía General del Estado coordina el Registro de menores extranjeros no acompañados que existe en la Dirección General de la Policía. Por tanto, los datos oficiales que se han de manejar para conocer el número de menores, se han de extraer de ese registro. La Fiscalía General del Estado no publicará los datos correspondientes al año 2018 hasta la presentación de su memoria anual, en septiembre de 2019. A la vista del aumento de llegadas irregulares, fundamentalmente por las costas, durante 2018, parece evidente que las cifras habrán cambiado. Sin embargo, al no contar con esos datos actualizados, se hará a continuación una primera reflexión tomando en consideración los datos a 31 de diciembre de 2017.

Al finalizar 2017, 6.414 menores se encontraban inscritos en el citado registro. La mayoría de ellos son niños: 5.833 frente a 581 niñas. Andalucía acogía al mayor número de ellos: 2.209 menores. El resto se distribuían, según los datos publicados por Fiscalía General del Estado en su memoria, del modo siguiente: Melilla: 917; Cataluña: 805; País Vasco: 695; Madrid: 478; Ceuta: 261; Comunidad Valenciana: 296; Murcia: 224; Canarias: 123; Castilla-La Mancha: 79; Galicia: 71; Asturias: 70; Castilla y León: 46; Aragón: 43; Baleares: 35; Cantabria: 31; Navarra: 21; Extremadura: 9, y La Rioja: 1.

También a 31 de diciembre de 2017, 1.293 niños aparecían como fugados. Destacan por su número los 343 fugados de Andalucía, los 308 del País Vasco o los 266 de Melilla. La Fiscalía calificó de «extraordinario incremento» las llegadas en patera de menores no acompañados durante 2017. Cifrando en 2.345 los llegados por esta vía y los compara con los 588 llegados en 2016 o los 414 llegados en 2015.

Estas cifras son contestadas por la mayoría de las comunidades autónomas que afirman que no se corresponden con su realidad. En septiembre de 2018 se celebró la Mesa de coordinación inter autonómica sobre menores extranjeros no acompañados, presidida por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social. El Gobierno anunció la puesta en marcha de medidas de carácter excepcional para la mejora de la atención a los menores extranjeros no acompañados.

Para sufragar los gastos de las entidades de protección de menores autonómicas se aprobó el Real Decreto 1340/2018, de 29 de octubre, por el que se aprueban las normas especiales reguladoras de las subvenciones que se otorgarán en régimen de concesión directa a las citadas entidades autonómicas para la atención a este colectivo durante 2018. La cuantía destinada para ese año ha sido de 38 millones de euros. Sin embargo, como quiera que los criterios de reparto se basan en los datos obtenidos del Registro de menores extranjeros no acompañados, ya han sido varias las comunidades y ciudades autónomas que han manifestado su disconformidad. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en próximos informes anuales (15012933).

A continuación se ilustra con algunos ejemplos esta situación.

En Andalucía, según datos ofrecidos por el Defensor del Pueblo Andaluz en su informe anual de 2017, ingresaron en el sistema de protección de menores 3.306 nuevos menores extranjeros no acompañados (este dato llama la atención ya que, según la Fiscalía General del Estado, fueron 2.345 los llegados por vía marítima a toda España durante 2017). A 31 de diciembre de 2017, según datos facilitados por la entidad de protección de menores, eran 1.309 los menores extranjeros no acompañados que permanecían en el sistema de protección andaluz. Sin embargo, según el Registro de menores, eran 2.209 los acogidos en Andalucía en esa misma fecha.

En Euskadi, el Ararteko, en su informe anual de 2017, daba cuenta de que no contaba con los datos completos correspondientes a ese año. Sin embargo, los datos que relaciona, relativos a la Diputación Foral de Vizcaya, son ilustrativos de las diferencias existentes entre los del Registro de menores extranjeros no acompañados y los facilitados por las entidades de protección de menores. Según esta entidad vizcaína, eran 711 los menores extranjeros no acompañados que habían llegado por primera vez a su territorio (desde el 1 de enero al 28 de noviembre de 2017). La citada cifra contrasta con los 695 que, según el Registro de menores extranjeros no acompañados, se encontraban registrados en toda la comunidad autónoma, a 31 de diciembre de 2017.

En Cataluña, según datos publicados por el Síndic de Greuges, durante 2017 la entidad de protección de menores atendió a 1.489 nuevos menores. Sin embargo, según

el Registro de menores extranjeros no acompañados, a 31 de diciembre de 2017 eran 805.

Para finalizar con estos ejemplos, se da cuenta del caso de la Región de Murcia. Según los datos ofrecidos por la entidad de protección de menores autonómica, fueron 412 los que acogieron durante 2017. Sin embargo, según datos del Registro de menores extranjeros no acompañados fueron 224.

Las quejas recibidas permiten obtener algunas claves de las deficiencias existentes y explican, en parte, las diferencias en los datos facilitados.

Así, en una actuación iniciada con los servicios de protección de menores catalanes, se comprobó que en el Registro de menores extranjeros no acompañados figuraba que el interesado, desde 2016, había estado acogido como menor de edad en las provincias de Melilla, Málaga y Granada. Desde febrero de 2018 constaba denuncia por la fuga del centro que tenía asignado en Motril (Granada), sin embargo, el citado registro no reflejaba que el menor había sido localizado en Barcelona, donde permaneció a disposición de los servicios de protección catalanes hasta su mayoría de edad. Igualmente no constaban datos registrados sobre la autorización de residencia de la que era titular. Se ha recordado a la entidad de protección de menores de Cataluña el deber legal que le incumbe de tramitar la autorización de residencia de los menores extranjeros tutelados, así como la obligación de dar traslado sin demora de todos los datos al Registro de menores extranjeros no acompañados. La Subdelegación del Gobierno en Barcelona, atendiendo el requerimiento efectuado desde esta institución, revocó de oficio la inadmisión a trámite de la autorización de residencia que había formulado el menor y retrotrajo sus efectos al momento en que fue puesto a disposición de la entidad de protección de menores (18011179).

Otro ejemplo de las deficiencias existentes en el registro de datos de los menores extranjeros no acompañados se refiere a un grupo que fue detectado mientras pernoctaba en un parque de Madrid. Se solicitó información a los servicios de protección madrileños que informaron de que los menores se encontraban bajo su guarda o tutela. Tras la consulta realizada en el Registro de menores extranjeros no acompañados, se comprobó que uno de los menores constaba fugado de un centro en San Sebastián en 2015; otro de ellos figuraba de alta en un centro de Bilbao y figuraba un traslado a un centro madrileño en agosto de 2016, sin reflejar datos sobre las medidas acordadas con posterioridad y, por último, varios de los menores habían protagonizado numerosas ausencias de los centros de protección que tenían asignados, sin que estuvieran anotadas en el citado registro.

Se recordó a los servicios de protección de menores madrileños el deber legal de comunicar a la Policía Nacional, los datos referidos a los menores extranjeros no acompañados, así como a su actualización (17011903).

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación ante la inexactitud de los datos contenidos en el Registro central de menores extranjeros no acompañados. El citado registro constituye uno de los instrumentos más eficaces para la protección del interés superior de los menores, por lo que resulta imprescindible abordar sin más demora su revisión profunda.

Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela [4.5.3]

Como en años anteriores, se han recibido un número significativo de quejas relacionadas con la demora en declarar el desamparo y asumir la tutela, por parte de los servicios de protección de menores andaluces. Esta situación no parece que pueda explicarse en exclusiva por el aumento de llegadas producido en 2018 ya que, como consta reflejado en anteriores informes anuales, es motivo recurrente de queja desde el año 2007. En 2018 se ha vuelto a recordar a la **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales** el deber legal de tutela de los menores extranjeros no acompañados, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil, sin prolongar la guarda más allá del tiempo necesario para su identificación y constatar la situación de desamparo (18003418 y otras).

En otra de las actuaciones iniciadas con la citada consejería, se justificaba la demora en la asunción de la tutela de un menor por las continuas fugas del centro asignado. No obstante, el interesado fue puesto a disposición de los servicios de protección en abril de 2014 y el desamparo se acordó en marzo de 2016, por lo que se ha comunicado que no se considera que dichas circunstancias justifiquen la excesiva demora en declarar el desamparo y asumir la tutela del menor (17007152).

Para finalizar este apartado, aunque en puridad no se trata del caso de dos menores no acompañadas, se ha de hacer referencia a la actuación iniciada en Melilla ya en los últimos días del mes de diciembre de 2018. Se tuvo conocimiento de que dos menores de edad marroquíes, gravemente enfermas, habían sido trasladadas al centro de protección de menores, conocido como Gota de Leche procedentes del hospital. Según se afirmaba se había negado la asistencia a ambas, alegando que no tenían derecho a la asistencia sanitaria al ser residentes en Marruecos. Ante la negativa de las madres a abandonar el servicio de urgencias, la policía local les retiró a las menores y las trasladó al centro de protección. Afirmaban también que las madres fueron trasladadas a los calabozos de policía local donde pernoctaron. Al día siguiente fueron trasladadas a la frontera y entregadas a las autoridades marroquíes por agentes de policía local.

Se iniciaron actuaciones con la Delegación del Gobierno en Melilla que informó de que las detenciones se habían producido por agentes de policía local, y que la competencia correspondía a la Ciudad autónoma. Con posterioridad se pudo conocer que las madres volvieron a entrar a Melilla y que la entidad de protección de menores les devolvió a sus hijos. Los menores fueron trasladados finalmente a Málaga para recibir la atención médica que precisaba. Se suspendieron las actuaciones al conocer que las interesadas habían interpuesto una denuncia en el juzgado de guardia (18019890).

Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia [4.5.4]

Han continuado las actuaciones por las demoras o no tramitación de la autorización de residencia que corresponde a los menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Administración.

Se ha de destacar que la **Delegación del Gobierno en Melilla** ha corregido en la práctica totalidad de los casos las deficiencias detectadas en este asunto y ha aceptado la Recomendación formulada e informado de las distintas medidas adoptadas para la agilización de los procedimientos de autorizaciones de residencia que afectan a menores extranjeros tutelados (16010322, 17018162, 17022542).

Se han realizado también varias actuaciones con los servicios de protección de la citada ciudad autónoma y con la Policía Nacional dirigidas a la concesión de autorización de residencia a los menores tutelados y a la expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero (17007881, 17010402, 17018162, entre otras).

Otra cuestión que sigue suscitando numerosas quejas se refiere a la situación de irregularidad documental en la que quedan estos menores al alcanzar la mayoría de edad. En este sentido, se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de la Junta de Andalucía y con la Subdelegación del Gobierno en Granada y la de Cádiz** por la situación en la que había quedado un numeroso grupo de este colectivo, tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar.

Se inició también una actuación con los **servicios de protección de menores de la Generalitat de Cataluña y con la Subdelegación del Gobierno en Barcelona** por la queja de un menor que cumplió su mayoría de edad sin autorización de residencia, al no renovarse la autorización de residencia con la que contaba. Se concluyó la actuación, recordando a dicho organismo el deber legal de tramitar la autorización de residencia de los menores que se encuentran a su disposición en los plazos legalmente previstos. Asimismo, se solicitó a la Subdelegación del Gobierno en Barcelona la revocación de la resolución de inadmisión a trámite. La resolución de inadmisión fue revocada y se concedió la renovación de la autorización de residencia (18011179).

También en la Comunidad Valenciana se intervino tras alcanzar la mayoría de edad sin documentar, un menor de edad que había pasado ocho meses a disposición de los servicios de protección de menores. En este caso, ya en los primeros días de 2019, se ha recibido respuesta de la **Subdelegación del Gobierno en Valencia,** rechazando la Sugerencia formulada. Los argumentos que justifican tal postura no pueden ser compartidos por esta institución, por lo que se ha elevado el contenido de la misma a la Delegación del Gobierno de la citada comunidad autónoma (18012034).

Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y su transición a la vida adulta [4.5.5]

Las dificultades para la inserción sociolaboral de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, preocupan al Defensor del Pueblo. La principal herramienta para una efectiva integración es la incorporación al mercado laboral de este colectivo. Por lo anterior, ya se dio cuenta en otros informes anuales de la **Recomendación** formulada a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para la concesión de autorizaciones para trabajar, que fue rechazada. Se reiteró de nuevo su contenido y se solicitó al citado organismo que tuviera en cuenta las graves consecuencias para estos menores. El Defensor del Pueblo ha de mostrar su preocupación y su discrepancia con la postura que mantiene la Secretaría de Estado de Migraciones en este asunto. La negativa a hacer constar en las tarjetas de identidad de los menores extranjeros no acompañados, mayores de 16 años, que se encuentran autorizados a trabajar, supone una discriminación y una diferencia de trato con el resto de menores, mayores de 16 años, tanto españoles como extranjeros, a los que la normativa autoriza a trabajar, en todos los casos, sin necesidad de realizar ningún trámite adicional (15000312, 16016514).

Al alcanzar la mayoría de edad, los menores extranjeros tutelados se encuentran con problemas comunes a los que padecen todos los menores, con independencia de su nacionalidad. Las quejas recibidas se refieren a la escasez de recursos existentes para jóvenes ex tutelados por la Comunidad de Madrid. Se afirma que son derivados al SAMUR Social, donde se les asigna, en el mejor de los casos, una plaza temporal en centros de adultos para personas sin hogar, si bien en otros casos quedan en situación de calle.

En su respuesta, el citado organismo expone que el Plan de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece unas estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de los menores sujetos a medidas de protección, siendo los pisos compartidos uno de dichos recursos. Existen un total de 92 plazas, en asociaciones que han firmado convenios con los servicios de protección de menores madrileños. Asimismo, se ha

solicitado información sobre la implementación de recursos dirigidos a los jóvenes que, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección; hayan participado o no, con anterioridad en otros planes de preparación para la vida adulta (18003668, 18003933, 18004130 y otras).

Actuaciones con menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) [4.5.6]

La presencia en centros de internamiento de menores, o de presuntos menores extranjeros, es una cuestión que preocupa al Defensor del Pueblo. En 2015, año en que se facilitó este dato por primera vez fueron 19 los menores detectados, 51 en el año 2016 y 48 en 2017. En 2018 fueron 88 los menores puestos en libertad, tras acreditar su minoría de edad.

Se han concluido las actuaciones realizadas tras las quejas recibidas por la presencia de menores de edad en el centro habilitado como Centro de Internamiento de Extranjeros en Archidona (Málaga). Se puso en conocimiento de la **Fiscalía General del Estado** el elevado número de menores localizados en dicho centro, sin ser detectados con anterioridad a su internamiento, ya sea por no manifestarlo los interesados, o porque los agentes actuantes no albergaron dudas sobre su mayoría de edad (17024562, 17024583 y otras).

Una vez más, en visita no anunciada realizada al Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, trece internos manifestaron su minoría de edad, por lo que se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado sobre los procedimientos de determinación de la edad incoados y su resultado. Tras las actuaciones realizadas, tres de ellos fueron puestos en libertad tras acreditar su minoría de edad. En el resto de casos, los fiscales dictaron decretos reiterando la mayoría de edad (17014358, 17014359 y otras).

Igualmente, se visitó el Centro de Internamiento de Extranjeros de Murcia, donde un grupo de siete internos manifestó a los técnicos actuantes su minoría de edad. Se iniciaron actuaciones con la Fiscalía General del Estado en relación con los procedimientos de determinación de la edad incoados, que se encuentran pendientes de contestación a la fecha del presente informe (18016304).

De modo similar, se han recibido un número importante de quejas por la presencia de presuntos menores en los centros de internamiento de extranjeros de Tenerife, Algeciras, Valencia, Barcelona (18002612, 18005737, 18012086, 18015431).

Especialmente grave es el caso de una menor localizada en Almería, que tras ser internada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, dada su evidente

minoría de edad, fue sometida a pruebas de determinación de la edad por orden del juzgado de instrucción en funciones de control de CIE. En la resolución judicial se establecía que la edad cronológica de la interesada era «encuadrable en una edad de 14 o 15 años».

Una vez más, se dio traslado a la Fiscalía General del Estado de la preocupación del Defensor del Pueblo ante las reiteradas quejas que se reciben por las carencias detectadas en las llegadas en patera a las costas almerienses y, en particular, el procedimiento que se sigue para la autorización de ingreso en un centro de internamiento. En su respuesta, se dio traslado del informe remitido por la **Fiscalía Provincial de Almería** que, en síntesis, consideraba que el procedimiento que se sigue para la determinación de la edad es correcto.

Sin embargo, en la memoria de la Fiscalía General del Estado correspondiente al año 2017, se señalaba que en Almería es práctica habitual que la audiencia al extranjero, previa a la decisión judicial relativa al internamiento, se lleve a cabo sin estar presentes el juez ni el fiscal, según formularios al uso y sin que los letrados que asisten al detenido hagan constar ninguna pregunta o alegación. El caso de la menor detectada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid, muestra la gravedad de la situación en Almería, y la necesidad de corregir con urgencia las deficiencias detectadas (18003986).

Finalmente, hay que hacer referencia a la conclusión de las actuaciones, tras las quejas recibidas durante 2017, por las condiciones en las que se encontraban los menores extranjeros no acompañados que se veían obligados a pernoctar en la Unidad Central de Menores ubicada en la Fiscalía de Menores de Barcelona. Se ha concluido la actuación dando cuenta de que la permanencia de los menores en dichas dependencias vulnera la previsión legal que establece que a los extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no pueda ser establecida con seguridad, se les dará, por los servicios competentes de protección, la atención inmediata que precisen (17021222, 17023266 y otras).

Visitas a centros de menores [4.5.7]

Centro de acogida inmediata de menores extranjeros no acompañados de La Línea de la Concepción (Cádiz)

Los días 1 de agosto y 4 de septiembre de 2018, se realizaron sendas visitas no anunciadas, comprobando que este centro acogía a 113 menores en la primera visita y 8 menores en la segunda, aunque ese mismo día se esperaba la llegada de 26 menores más. La ocupación máxima teórica del centro es de 25 plazas.

El estado de conservación de las instalaciones era correcto, si bien, su capacidad se encontraba ampliamente desbordada en la primera visita. El centro está diseñado como centro de acogida inmediata de menores inmigrantes, sin embargo, se pudo comprobar que dos de los menores se encontraban en el mismo desde hacía un año. Asimismo, se comprobó que no contaba con personal suficiente con conocimiento de idiomas y formación específica en mediación intercultural, lo que se considera necesario para ejecutar un programa de acogida especializado en menores con estas características. Igualmente, se verificó la ausencia de material básico para alojar a los más de 100 menores que residían en el centro, muchos de los cuales pernoctaban en pasillos, en sábanas extendidas en el suelo. Las actuaciones continúan en trámite (18014428).

Centro de atención de menores extranjeros no acompañados Nuestra Señora del Cobre de Algeciras (Cádiz)

La visita, no anunciada, se realizó el día 5 de septiembre de 2018. Se comprobó que el estado de las instalaciones no es apto para su utilización como centro de menores. En la visita anterior, realizada hacía ocho años, se constató que las obras de mejora del centro que se habían iniciado se encontraban paralizadas. En ese mismo estado se encontraban en esta última visita. El material de construcción, en estado de abandono, no había sido retirado, suponiendo un riesgo para los menores. Asimismo, se evidenció la falta de mantenimiento de los dormitorios de los menores, sin que se hayan podido conocer los motivos por los que, a pesar de existir espacio suficiente, había menores que pernoctaban en colchones en el suelo.

La calidad de la intervención educativa y psicológica se ve seriamente comprometida por el desconocimiento de idiomas del personal que atiende a los menores, sin que la presencia de un mediador intercultural cuatro horas a la semana sea suficiente para paliar esta carencia. Se desconocen los criterios utilizados para el ingreso y traslado de menores a este centro y desde este, a otros de la comunidad autónoma. Ya en 2019 se ha tenido conocimiento de que se había procedido a su cierre provisional a la vista de las severas deficiencias que presentaban las instalaciones (18014425).

Centro de menores San José-Hadú de Ceuta

El 19 de septiembre de 2018 se visitó de nuevo el centro, de manera no anunciada, con el objetivo de comprobar las condiciones del mismo, así como de los menores que se encontraban en él. Se ha de destacar en primer lugar que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por la Ciudad de Ceuta, supera ampliamente su capacidad material de acogida. El día de la visita, el centro albergaba a 243 menores.

Como ya se indicó en anteriores informes anuales, las instalaciones de este centro fueron habilitadas de manera provisional para acoger a los menores, aunque no reúne los requisitos necesarios para convertirse en un recurso residencial con carácter permanente. A pesar del constante mantenimiento que se realiza, es evidente el grado de deterioro de las instalaciones y sus graves deficiencias estructurales. Resulta imprescindible que se retome el proyecto, para la construcción de un centro de menores, en instalaciones adecuadas para dicho uso.

La sobreocupación del centro provoca demoras en las gestiones para la escolarización de los menores. Se considera necesario aumentar la oferta formativa de los menores que no están en edad de escolarización obligatoria, tanto en el propio centro como por entidades y asociaciones ajenas al mismo. A la fecha de elaboración del informe, se está a la espera de recibir comunicación sobre las medidas adoptadas para corregir las disfunciones detectadas (18015052).

Centro de Menores la Purísima de Melilla

El 27 de septiembre se realizó una nueva visita no anunciada a las instalaciones de este centro. La ocupación del centro superaba con creces el número de menores que pueden ser atendidos en condiciones aceptables, sin contar con espacio suficiente para el número de menores que acoge, ni para construir nuevas dependencias. Al igual que en el caso de la Ciudad de Ceuta, se ha de destacar, en primer lugar, que el número de menores extranjeros no acompañados, tutelados por los servicios de protección melillenses, supera ampliamente la capacidad material de acogida de la ciudad.

El centro no reúne características para ser considerado un recurso de acogimiento de larga duración, reiterando la necesidad de adoptar medidas que eviten la estancia de menores durante largos períodos, en ocasiones de más de cinco años. Sin embargo, en el momento de la visita, 252 menores se encontraban en los cuatro módulos que tiene el centro con carácter residencial. Las condiciones de estas zonas del centro han mejorado desde la última visita, si bien siguen sufriendo sobreocupación.

Se deben habilitar recursos residenciales específicos para mayores de 16 años, que estén suficientemente preparados para iniciar el proceso de autonomía previo a la mayoría de edad. Esta medida ayudaría a descongestionar las instalaciones. Se sigue detectando la práctica de esperar nueve meses para instar la tramitación de su residencia.

El módulo destinado a la primera acogida fue ampliado a 102 plazas, de las 44 con las que contaba inicialmente. En el momento de la visita presentaba una ocupación de 379 menores. La situación en este módulo es preocupante y la saturación que padece impide llevar a cabo las tareas más elementales desde el punto de vista socioeducativo.

Además, se sigue detectando la práctica de ingresos provisionales de menores en el centro sin haber sido reseñados previamente en el Registro de menores extranjeros no acompañados. Las actuaciones continúan abiertas (18015266).

Durante 2018 se ha recibido una nueva queja relacionada con malos tratos a menores en el centro. En este caso, se afirmaba que un menor había sufrido lesiones a manos de un trabajador del centro, por apuñalamiento. A la vista de la reiteración de hechos similares, se solicitó información sobre las medidas adoptadas para supervisar la idoneidad y la capacitación de los trabajadores que prestan servicio en los centros de menores.

La Consejería de Bienestar Social de Melilla ha informado de la supervisión permanente ejercida sobre los menores sujetos a medidas de protección y sobre el personal que presta servicio en los centros, para lo que realiza visitas periódicas de inspección. Asimismo, comunica que se están instruyendo diligencias por las autoridades judiciales para el esclarecimiento de los hechos. Se ha suspendido la actuación iniciada con el citado organismo, quedando a la espera de la información solicitada a la Fiscalía General del Estado sobre el presente asunto (18012088).

En los dos casos abiertos en años anteriores por presuntos malos tratos recibidos por menores en el centro, continúa el seguimiento de las actuaciones judiciales a través de la Fiscalía General del Estado. En uno de los casos se dictó auto de apertura de juicio oral por un presunto delito de trato degradante respecto a dos menores. En el otro caso, se dictó auto declarando la instrucción compleja, a finales de 2017, fijando el plazo de instrucción en 18 meses (15015383, 17002763).

Centro Asistencial de Melilla

El 26 de septiembre se visitaron las instalaciones del Centro Asistencial de Melilla, popularmente conocido como «Gota de leche», compuesto por varios edificios que albergan un pabellón de niños, otro de niñas, dos pisos tutelados y una casa cuna. Era la primera visita a esas instalaciones y tenían como objetivo principal, entrevistar a un grupo de menores extranjeras no acompañadas, tuteladas por la Ciudad de Melilla, que habían sido trasladadas de nuevo a ese centro, tras residir varios años en Palencia.

El centro acoge a menores extranjeros no acompañados de corta edad, si bien los menores ingresados continúan en el mismo hasta alcanzar la mayoría de edad. En el momento de la visita, el módulo de niños albergaba a 50 menores, aunque su capacidad óptima es de 30 a 35. La casa cuna acogía a nueve bebés, siendo su ocupación máxima de doce menores. El módulo de niñas albergaba a 81 residentes, siendo su capacidad óptima de 35 a 40. En el piso tutelado, que se encuentra dentro de las instalaciones, residen seis menores próximas a la mayoría de edad.

Se dio traslado de las conclusiones a la **Fiscalía General del Estado,** dando cuenta de que los pabellones destinados al acogimiento residencial de niños y niñas superaban su capacidad máxima, lo que repercute negativamente en la vida diaria de los menores y resulta incompatible con las características propias de un recurso de carácter residencial. Asimismo, se comunicaba que la distribución de los dormitorios de las niñas, abiertos al pasillo y dotados de literas, impide que puedan disfrutar de intimidad.

Con anterioridad a la visita, se recibieron varias quejas por el traslado a Melilla de un grupo de trece niñas que residían en Palencia desde hacía varios años. En la visita realizada se tuvo ocasión de entrevistarlas. Manifestaron su disconformidad con el traslado, al estar plenamente integradas en esa ciudad. Todas ellas coincidieron en el buen trato que habían recibido y en el arraigo con el que contaban. Asimismo, afirmaron que no habían recibido notificación de su traslado a Melilla, ni se les había pedido opinión.

Se iniciaron actuaciones con los **servicios de protección de menores de Castilla y León y con la Fiscalía General del Estado.** La citada entidad de protección de menores manifestaba no haber tenido relación alguna con estas menores, ni con el centro en el que se encontraban, que está regentado por una entidad con la que dichos servicios no mantienen convenio para la acogida de menores tutelados.

La Fiscalía General del Estado informó de que el centro en el que se encontraban las menores era de titularidad privada y que se dedicaba a la atención de menores tutelados por la Ciudad Autónoma de Melilla, en virtud de un convenio de colaboración. En 2017 se solicitó su cierre temporal por la realización de obas y las menores fueron trasladadas a otro centro en Palencia, también de titularidad privada. Respecto a los motivos del traslado, se comunica que se debió al cese del convenio por su elevado coste; y a la negativa de la entidad de protección de Castilla y León a la suscripción de un nuevo convenio con la entidad gestora de la residencia.

Ya en los primeros días de 2019, continuaron las actuaciones con la Fiscalía General del Estado para conocer los motivos por los que las menores no fueron escuchadas antes de adoptar la decisión del traslado, ni acerca del procedimiento seguido (18014217).

Centros de primera acogida Isabel Clara Eugenia y Hortaleza, de Madrid

Han continuado las actuaciones iniciadas en años anteriores con la **entidad de protección de menores madrileña y con la Fiscalía General del Estado,** tras la visita realizada a estos dos centros de primera acogida y al parque cercano, en el que pernoctaban un grupo de menores. Las actuaciones se referían a las condiciones de los

centros, a las medidas adoptadas para el regreso de los menores, así como acerca de las alegaciones de malos tratos.

En relación con los menores que frecuentan el referido parque, se ha informado de las medidas acordadas tras las reuniones mantenidas con técnicos de distintos departamentos del Ayuntamiento de Madrid. Se ha puesto en marcha un proyecto de intervención educativa, que incorpora mediadores socioculturales para trabajar junto con los educadores de los centros, así como educadores de medio abierto. Asimismo, se ha creado una comisión de seguimiento, en la que participan profesionales y responsables de los distintos organismos implicados. También se ha informado sobre la derivación de algunos de estos menores a recursos de protección adecuados a sus necesidades. Continúan abiertas las actuaciones para conocer el impacto que han tenido las medidas expuestas (16014447).

Asimismo, se han concluido las actuaciones iniciadas con la Fiscalía General del Estado por unas alegaciones de malos tratos de un grupo de menores del centro. En la contestación remitida, se comunica que desde la Sección de Menores de la Fiscalía Provincial de Madrid se solicitó a la entidad de protección de menores información sobre los hechos denunciados, remitiéndose copia de los partes elaborados por los educadores de los turnos de mañana, tarde y noche del día de los hechos, cuyo contenido no se corresponde con lo relatado en la denuncia. La Fiscalía General del Estado comunica que no se han detectado indicios de la comisión de los hechos denunciados (17016460).

[...]

EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES [4.7]

[...]

Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de la devolución [4.7.3]

Han sido numerosas las quejas recibidas por la situación en la que quedan las personas que acceden a las costas españolas y son puestos en libertad, tras una primera detención de 72 horas. O la de aquellos que salen de los centros de internamiento de extranjeros, una vez que no se ha podido materializar la devolución por motivos diversos. En ambos supuestos se alega que, cada vez con más frecuencia, grupos de estas personas no son derivados a recursos del programa de acogida humanitaria y, por tanto, quedan totalmente desasistidos y en la calle.

Esta situación ha sido reiteradamente constatada por técnicos del Defensor del Pueblo, tanto en el último trimestre de 2017 como durante todo el año 2018, tras las visitas realizadas a varias localidades andaluzas de las que ya se da cuenta en

apartados anteriores. En los últimos meses de 2017, ese aumento se produjo en las costas murcianas y en 2018 el repunte de llegadas se concentra en las costas andaluzas. Como ha ocurrido en anteriores ocasiones, este aumento provoca que los medios humanos y materiales destinados a la gestión de estas llegadas sean insuficientes y estas personas hayan de ser acogidas en infraestructuras inadecuadas. Las consecuencias de lo anteriormente descrito son de variada índole y afectan a distintos organismos de la Administración General del Estado, así como a las comunidades autónomas y ayuntamientos.

La descripción de esta realidad, así como las propuestas de mejora que se realizan desde esta institución, ya fueron expuestas en la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo en el mes de febrero de 2018:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/02/Intervencion_Defensor_Comision_Mixta_15_02_2018.pdf

Por este motivo, se dirigió escrito a la **Secretaría de Estado de Seguridad** dando traslado de la situación en la que quedan aquellos ciudadanos extranjeros cuya resolución de expulsión o devolución no puede ser ejecutada de manera inmediata, por motivos de muy variada índole. Esta cuestión preocupa desde hace años al Defensor del Pueblo, por lo que en 2007, tras la llegada de más de 30.000 personas a las costas canarias, se formularon varias propuestas que fueron rechazadas.

Una vez más se trata de un buen número de personas que no pueden ser retornadas a sus países de origen de manera inmediata. Tras la entrada en vigor de la Directiva 2008/115/CE, de 16 de diciembre, existe, a juicio de esta institución, el apoyo legal suficiente para retomar las medidas propuestas en su día. La citada directiva reconoce que se ha de abordar la situación de los nacionales de terceros países que están en situación irregular, pero que todavía no pueden ser expulsados. Se establece que los Estados miembro han de definir sus condiciones básicas de subsistencia según la legislación nacional y, además, para que el extranjero pueda demostrar su situación concreta en el caso de controles o verificaciones administrativas, es preciso proporcionar a estas personas una confirmación escrita de su situación.

Por su parte, el artículo 14 de la directiva mencionada señala que los Estados velarán por que durante los períodos de aplazamiento de la expulsión se tengan en cuenta determinados principios y, entre ellos, el mantenimiento de la unidad familiar con los miembros presentes en su territorio, la prestación de atención sanitaria de urgencia y el tratamiento básico de enfermedades, el acceso para los menores en función de la duración de su estancia al sistema de enseñanza básica, así como la consideración hacia las necesidades específicas de las personas vulnerables. El apartado 2 del mencionado artículo establece que los Estados miembro proporcionarán a los

interesados confirmación escrita, de conformidad con la legislación nacional, de que se ha prorrogado el plazo para la salida voluntaria o de que la decisión de retorno no se ejecutará temporalmente.

La Recomendación (UE) 2017/2338 de la Comisión Europea, de 16 de noviembre, por la que se establece un «Manual de retorno» se refiere a la forma de confirmación escrita anteriormente señalada, destacando que los Estados miembro disfrutan de amplia discrecionalidad. Sin embargo, recuerda la importancia de que la persona retornada pueda demostrar claramente, en caso de control policial, que ya está sujeta a una decisión de retorno pendiente y que goza de un plazo para la salida voluntaria o un aplazamiento formal de la expulsión, o que está sujeta a una decisión de retorno que no se puede ejecutar de momento.

Las cuestiones anteriormente expuestas es obvio que no solucionan el problema en su conjunto, pero sí que contribuirían a que los extranjeros sometidos a decisiones de retorno no ejecutables salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las que con frecuencia se encuentran. Asimismo, se considera imprescindible que se les facilite una constancia escrita de la imposibilidad temporal de materializar la decisión de retorno que evite, de un lado constantes traslados a dependencias policiales y, por otro, que facilite una gestión racional y eficaz de los recursos de acogida humanitaria.

Por todo lo anterior, en el mes de julio de 2018, se formularon a la **Secretaría de Estado de Seguridad** dos **Recomendaciones.** La primera de ellas se refiere a la elaboración de una instrucción para que, de conformidad con la directiva citada, al poner en libertad a un extranjero con una resolución de expulsión o devolución, se haga constar la imposibilidad de proceder a su ejecución en el momento en el que se produce la puesta en libertad. La segunda de ellas, que también se dirigió a la **Secretaría de Estado de Migraciones,** se refiere a la necesidad de establecer sin demora cauces de coordinación adecuados entre ambos organismos que garanticen la existencia de plazas suficientes del programa de acogida humanitaria.

Las citadas plazas han de ir destinadas a personas inmigrantes, con independencia de su nacionalidad, que se encuentren en situación de vulnerabilidad debido al deterioro físico y a la carencia de apoyos sociales, familiares, medios económicos, y que lleguen a las costas españolas o formen parte de asentamientos que comporten graves riesgos sociales y sanitarios y precisen de programas de actuación inmediata para su subsanación. Ya en 2019 se ha recibido la respuesta a las recomendaciones formuladas.

Respecto de la primera Recomendación se afirma que la Ley de extranjería ya recoge que el ciudadano extranjero será notificado de la prórroga, aplazamiento o suspensión de la ejecución de su expulsión. Se añade que todas las decisiones que

afectan a los ciudadanos extranjeros seguidas en procedimientos de aplicación de la normativa quedan anotados en los asientos del Registro Central de Extranjeros incardinado en el fichero Adextra y se concluye que todos los ciudadanos extranjeros incursos en procedimientos de expulsión o devolución son notificados de la incoación de expedientes y su posterior resolución, disponiendo, por tanto, de los documentos que acreditan su situación administrativa. El Defensor del Pueblo ha constatado que, a pesar de todo lo anterior, el colectivo de ciudadanos en situación irregular que por distintas razones no puede ser expulsado o retornado no recibe ningún documento. Es decir, que las previsiones legales de la Directiva y de la Ley no se están cumpliendo o, al menos, no se están cumpliendo de manera general. Esta situación provoca graves perjuicios y les obliga a permanecer en situaciones de precariedad y marginalidad o de constantes traslados a dependencias policiales y permanencias innecesarias en calabozos hasta que se confirma que no es posible su expulsión.

Por lo anterior se ha reiterado a la Secretaría de Estado de Seguridad la Recomendación formulada para que valore la conveniencia de dar cumplimiento a la misma.

En relación con las Recomendaciones referidas a la coordinación entre los órganos administrativos que intervienen en la acogida a personas extranjeras llegadas a costas y en cuanto a la revisión de los protocolos de atención de emergencias a grandes contingentes, se detallan las actuaciones que se siguen en estos casos y señala que, tras cada operativo, se analizan las actuaciones con el objeto de detectar aspectos susceptibles de mejora.

La Secretaría de Estado de Migraciones dio respuesta, en el mes de agosto de 2018, a las recomendaciones formuladas sobre esta misma cuestión. Se informó de la creación de una figura para coordinar las actuaciones frente a la inmigración irregular en la zona del Estrecho, mar de Alborán y aguas adyacentes. La decisión de crear una autoridad para coordinar ha sido el resultado de una propuesta conjunta de los departamentos ministeriales con competencias en esta materia. Entre sus funciones estará la de coordinar los mecanismos necesarios para la utilización eficaz de todos los recursos humanos y medios materiales disponibles.

En su escrito se informa también de la puesta en marcha de un Plan de Emergencia, dotado con 29.700.000 euros, que prevé un refuerzo y redefinición de los programas para atención inmediata a personas llegadas a costas o fronteras de Ceuta y Melilla. Finalmente, se indica que se habían abierto 1.000 nuevas plazas de acogida y se preveía la apertura de más dispositivos a lo largo del mes de agosto.

La recepción de quejas constantes sobre las condiciones de acogida de las personas que han accedido irregularmente a las costas españolas en 2018, así como la

información obtenida por las visitas realizadas por técnicos de esta institución durante los meses de agosto y septiembre, motivaron que en octubre se reiterara el contenido de las recomendaciones formuladas.

Una de las cuestiones que preocupa a esta institución se refiere a la falta de mecanismos para la evaluación de la actividad de las organizaciones no gubernamentales que gestionaban el sistema de acogida, no solo humanitaria sino también a solicitantes de protección internacional. En 2016 ya se formuló una Recomendación a la entonces Secretaría General de Inmigración y Emigración con la finalidad de que se estableciera un sistema eficaz para la supervisión de la actuación de las organizaciones no gubernamentales que colaboran en el sistema de acogida.

En su respuesta se informaba de que se había creado un grupo de trabajo multidisciplinar sobre indicadores y evaluación con el objetivo de armonizar un conjunto de indicadores básicos de realización de proyectos que se llevan a cabo en el marco de las distintas convocatorias de subvenciones, con la finalidad de mejorar su seguimiento y la necesaria evaluación, tanto a nivel nacional como en el ámbito de la Unión Europea.

Al fuerte incremento de llegadas irregulares a las costas españolas durante 2018 se ha sumado el exponencial incremento de solicitudes de protección internacional que se viene produciendo en los últimos años. En ambos casos, la Administración, en el ejercicio de su potestad auto organizativa, ha optado por no aumentar la red de plazas públicas de acogida mediante la construcción de nuevos centros de acogida para refugiados o nuevos centros de estancia temporal para inmigrantes. En su lugar, se ha delegado en distintas entidades sociales la acogida y atención de las personas que llegan a las costas españolas así como de las que solicitan protección internacional.

No le corresponde al Defensor del Pueblo juzgar esa decisión de la Administración, pero sí supervisar que la opción elegida sea eficaz y proteja de manera adecuada los derechos de las personas en situación de especial vulnerabilidad. En una primera valoración, no parece que la opción elegida haya sido capaz de generar las plazas de acogida suficientes que permitan ofrecer de manera inmediata la asistencia necesaria a estas personas.

Como ejemplo de lo anterior, se ha detectado que durante 2018 se han trasladado en autobuses a personas que habían llegado en patera a distintas ciudades, sin coordinar su recepción en el destino y dejando a los interesados en situación de calle. También se han recibido quejas de personas que, tras ser puestas en libertad de los centros de internamiento de extranjeros, han tenido que acudir a albergues municipales al no tener plazas suficientes el programa de acogida humanitaria.

La labor que realizan las entidades sociales que se han hecho cargo de estos programas es expresamente reconocida por el Defensor del Pueblo. Representan sin

duda, junto a la labor anónima de muchos vecinos de las localidades costeras que han recibido pateras este verano, la mejor cara de la sociedad española. Sin embargo, una evaluación racional de las políticas públicas ha de llevar aparejado un sistema de supervisión de las entidades que gestionan fondos públicos. Además, se necesita conocer el número de personas acogidas en el programa de atención humanitaria y el número total de plazas del programa mencionado, desglosado por comunidades autónomas.

Ya en 2019 se recibió nueva respuesta de la Secretaría de Estado de Migraciones en la que da cuenta de los trabajos de elaboración de un Protocolo de actuación ante la llegada de grandes contingentes, conforme a lo dispuesto en la Orden PCI/121/2019, de 11 de febrero. También se comunica que ese organismo desaprueba totalmente la práctica, detectada en varias ocasiones durante 2018, de trasladar en autobuses a los extranjeros llegados a las costas españolas a distintas ciudades, sin coordinar su recepción en el destino. Respecto a esta cuestión se afirma que se han adoptado medidas para que no vuelva a suceder. Se explican también las actuaciones que se llevan a cabo para la supervisión de la actividad de las entidades que prestan atención a los inmigrantes y se da cuenta de las visitas de seguimiento realizadas.

Durante 2018 más de 60.000 personas recibieron asistencia humanitaria, tras ser interceptadas intentando acceder irregularmente a España. De ellas, 39.517 fueron incluidas en algún programa de atención humanitaria. Se solicitó también información acerca del número total de plazas de acogida existente, desglosadas por comunidades autónomas. En la respuesta, recibida ya en 2019, se informa de que el número es de 4.875. Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, durante 2018 se ingresaron 7.855 personas en los centros de internamiento. Por tanto, el número de plazas de acogida disponibles durante 2018 ha sido insuficiente en varios momentos del año.

Se ha dado traslado a la Secretaría de Estado de Migraciones de la preocupación de esta institución ante esta situación, a la vista de las incesantes quejas recibidas, relacionadas con falta de alojamiento y a la utilización de servicios municipales (18006411).

VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS [4.8]

Desde la publicación hace cinco años del informe del Defensor del Pueblo sobre *La trata de seres humanos en España: víctimas invisibles,* la labor de esta institución se centra en la supervisión de la actuación de los distintos organismos de la Administración con competencias en la materia para la mejora en la identificación y protección de las víctimas.

Los últimos datos oficiales, tanto del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), organismo dependiente de la Secretaría de Estado de Seguridad, como de la Fiscalía General del Estado, disponibles en el momento de elaboración de este informe, son los referidos al año 2017. Se desglosan a continuación unos y otros, al no resultar coincidentes.

Según los datos del CITCO, publicados en julio de 2018, 220 personas fueron identificadas como víctimas de trata. De ellas, 155 con fines de explotación sexual (nueve de ellas menores de edad); 58 con fines de explotación laboral (cuatro menores de edad); tres para matrimonio forzado; tres como explotación para la mendicidad, y una víctima de trata para la comisión de actividades delictivas.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado, según datos publicados en septiembre de 2018, da cuenta de que durante 2017 se iniciaron 122 diligencias de seguimiento de delitos de trata, en su mayoría con fines de explotación sexual. El número de menores de edad, identificados como víctimas de trata, asciende a 27; el de víctimas de trata con fines de explotación sexual a 373 y con fines de explotación laboral y para la mendicidad a 69 víctimas; dos víctimas de trata con fines de realizar actividades delictivas; cinco por matrimonios forzosos, y dos por delito de extracción de órganos.

La necesidad de mejorar los datos estadísticos sobre trata de seres humanos en España constituye una preocupación del Defensor del Pueblo. Se han de reconocer los avances en esta materia, como muestra el hecho de que ya se recogen los datos desglosados por sexo, nacionalidad y forma de explotación. Sin embargo, como muestran las diferencias entre los datos facilitados, aún resulta preciso mejorar su calidad.

En junio de 2018 se publicó el II Informe de Evaluación del Grupo de Expertos sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (GRETA), del Consejo de Europa. Las conclusiones y recomendaciones del citado informe presentan un alto grado de coincidencia con el análisis realizado por el Defensor del Pueblo. Por lo que se refiere a la necesidad de mejorar las estadísticas, se reconocen expresamente los esfuerzos realizados por España, a la vez que urgen a las autoridades a desarrollar un sistema estadístico exhaustivo y coherente.

Otra de las cuestiones necesitadas de mejora se refiere a la cooperación y colaboración entre los distintos organismos con competencias en la materia. Esta necesidad es comprobada reiteradamente en las quejas que se reciben. Por este motivo, se formuló una **Recomendación** a la **Fiscalía General del Estado,** para recordar a los fiscales la necesidad de comprobar que la policía adjunta a la solicitud de internamiento de un extranjero, la ficha actualizada del Registro Central de Extranjeros (ADEXTTRA).

A juicio de la fiscalía, no resulta necesario atender la Recomendación, ya que no es solo el fiscal el que los revisa y exige la plenitud de información actualizada, sino también la autoridad judicial que no actúa de manera rutinaria y por supuesto, el letrado de la defensa del interesado. En definitiva, informa la fiscalía de que pocos estados tienen establecido un sistema tan coordinado y completo de lucha contra la trata de seres humanos. De ahí que considere que la Recomendación del Defensor del Pueblo puede estar fundada en errores sustantivos, procesales y de gestión.

La citada actuación se concluyó con diferencia de criterio, dando traslado a la Fiscalía General del Estado de que el Defensor del Pueblo considera imprescindible que, en el análisis que se realiza del sistema español de lucha contra la trata de seres humanos, se tomen en consideración las recomendaciones realizadas por los distintos organismos internacionales en relación con este asunto (16002509, 16014204).

Por este motivo, se resumen los retos más significativos que, según el Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), en su segunda ronda de evaluación a España, ha de abordar esta. En concreto, se urge a adoptar de manera inmediata varias medidas, entre las que destacan: priorizar las medidas de identificación de víctimas de trata entre los solicitantes de asilo y las personas extranjeras en situación irregular; finalizar la puesta en marcha de un sistema estadístico coherente; mejorar la identificación y la asistencia de los menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en las redes de trata.

Además, en el mismo sentido de las recomendaciones reiteradamente formuladas por el Defensor del Pueblo, urge la adopción de medidas para mejorar el procedimiento de identificación de las víctimas de trata. Entre ellas destacan: asegurar que, en la práctica, la identificación formal de las víctimas de trata no dependa de la existencia de evidencias suficientes para el inicio de un procedimiento penal; prestar más atención a la detección proactiva de víctimas de trata entre los solicitantes de asilo y las personas detenidas en los centros de internamiento de extranjeros así como los migrantes que llegan a las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Se ha de facilitar el tiempo suficiente para recoger la información necesaria, teniendo en cuenta su traumática experiencia. Y, por último, hace una referencia expresa a la necesidad de formación del personal de asilo y el que trabaja en los CIE y CETI y asegurar la disponibilidad y cualificación de los intérpretes y mediadores interculturales durante el procedimiento.

En los dos apartados siguientes se analizan, a partir de algunas quejas recibidas, las deficiencias expuestas en los párrafos anteriores.

Dificultades para la identificación como víctimas de trata de seres humanos [4.8.1]

Las quejas que ilustran este apartado se refieren a aquellas potenciales víctimas especialmente vulnerables. Un grupo de ellas, las menores de edad, serán objeto de atención específica en el apartado siguiente. Se ilustra a continuación, con el ejemplo de dos quejas, las graves dificultades que se siguen observando para la identificación de indicios de trata en dos casos: en los centros de internamiento de extranjeros y en los procedimientos de protección internacional.

Se han concluido las actuaciones en relación con las dificultades para la identificación de indicios de trata y necesidades de protección internacional de una mujer que fue interceptada mientras intentaba acceder irregularmente en patera en febrero de 2017. La letrada se quejaba de que, a pesar de los indicios existentes, fue ingresada en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Algeciras (Cádiz), con autorización de un juzgado de instrucción de Málaga. Se solicitó copia de la primera entrevista policial realizada, tras ser ingresada en el centro. Se consignó en el expediente que la presunta víctima se mostraba confundida y asustada, y que reflejaba una clara situación de vulnerabilidad debido a que había sido sometida a abusos de todo tipo y a un estado de esclavitud desde una pronta edad. Mostraba una gran desubicación de espacio temporal, careciendo de control del tiempo y sin poder precisar en su relato cuántos años pasó encerrada, ni cuánto tiempo transcurrió hasta su desplazamiento a España.

En la evaluación policial realizada se apreció que la persona afectada encajaba en los supuestos de protección internacional, si bien no se apreciaron indicios de que la misma estuviese siendo tratada por personas u organización criminal alguna. La solicitud de protección internacional fue admitida a trámite y en el informe solicitado, la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** comunicó que había solicitado, a la entidad de acogida, la remisión de nueva información en caso de detectar indicios de que pudiera estar siendo controlada con fines de explotación sexual (17003889).

Se ha concluido también en 2018, con diferencia de criterio, la actuación iniciada en 2016 tras entrevistar técnicos del Defensor del Pueblo en el Centro de Internamiento de Extranjeros de Madrid a una mujer, que estaba pendiente de ser expulsada, tras permanecer siete años irregularmente en España. Como ya se dio cuenta en el informe anual de 2017, la dramática situación personal de la interesada con evidentes problemas de salud mental y la retirada por los servicios sociales de cuatro de sus hijos, tres de ellos nacidos en Andalucía, motivaron que esta institución iniciara actuaciones con la **Comisaría General de Extranjería y Fronteras, la Fiscalía General del Estado y los servicios de protección de menores andaluces.**

Como ya se indicó en el pasado informe anual, la Comisaría General de Extranjería y Fronteras acogió inmediatamente la Sugerencia de esta institución

poniendo en libertad a la interesada. Sin embargo, la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF), la Fiscalía General del Estado y los servicios de protección de menores andaluces no apreciaron irregularidad alguna en las distintas intervenciones realizadas durante los siete años de permanencia irregular en España, que incluyeron la retirada de tres de sus hijos al nacer en hospitales andaluces, o los informes de los servicios sociales municipales que alertaban de la situación de explotación que padecía la madre (16014024).

Se da cuenta, finalmente, de la conclusión de las actuaciones iniciadas para garantizar la asistencia letrada a las víctimas de trata de seres humanos, desde el primer momento de la detección policial, en la Comunidad de Madrid. De la información recibida, esta institución entiende que no se atiende, en los términos rigurosamente planteados, a la Recomendación formulada de facilitar, antes de que se formule denuncia, querella o procedimiento penal, el asesoramiento y defensa jurídica a las víctimas de trata. Sin embargo, desde una perspectiva más integradora, como consecuencia de las buenas prácticas adoptadas por la Comunidad de Madrid, debe entenderse como aceptada —en parte— dicha Recomendación, una vez establecidos los mecanismos de asistencia y protección adecuados al protocolo marco estatal vigente en esta materia y a la Estrategia regional contra la trata de seres humanos con fines de explotación sexual en la Comunidad de Madrid 2016-2021 (17007778).

Menores de edad víctimas de trata [4.8.2]

Como se ha indicado al inicio de este apartado, según el CITCO, son 13 las víctimas menores de edad detectadas durante 2017, mientras que, según datos de la Fiscalía General del Estado, ascienden a 27.

Se recuerda también en este punto que, entre las medidas propuestas a España por el Comité de Expertos del Consejo de Europa (GRETA), en su segunda ronda de evaluación se encuentra la necesidad de mejorar la identificación y la asistencia de los menores extranjeros no acompañados para reducir su vulnerabilidad y evitar que caigan en las redes de trata.

Esta necesidad fue detectada en 2012 por el Defensor del Pueblo con ocasión de la elaboración del informe sobre la trata de seres humanos en España. En el pasado informe anual se dio cuenta de que, tras varias vicisitudes, en diciembre de 2017, fue acordado por el Pleno Extraordinario del Observatorio de la Infancia el Anexo al Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos. Esta institución realizará un seguimiento de la puesta en marcha del citado anexo, al objeto de comprobar su impacto en la mejora de la identificación y protección de estos menores (12027190).

Nuevamente, se han realizado actuaciones que ponen de manifiesto las dificultades existentes para tomar en consideración las alegaciones de minoría de edad en aquellos casos de denegaciones de entrada, en los que existen indicios de trata de seres humanos. Ese fue el caso de un grupo de pasajeros vietnamitas indocumentados llegados al Aeropuerto de Adolfo Suárez-Madrid Barajas. La **Comisaría General de Extranjería y Fronteras** informó de que, desde el año 2016, llegan diferentes grupos más o menos numerosos de ciudadanos de dicha nacionalidad que actúan de modo similar y cuyos relatos son muy parecidos. Los agentes de policía fronteriza consideran que forman parte de una red de inmigración irregular y sospechan que pueden ser explotados sexual o laboralmente en territorio Schengen.

También se comunicó que, en aquellos casos, en los que se ha permitido el acceso a territorio nacional, tras la admisión a trámite de su solicitud de protección internacional, dichas personas desaparecen, al parecer con destino a Francia. Esta institución, tras evaluar los datos recibidos, considera que se deben examinar en profundidad este tipo de situaciones y aplicar la presunción de minoría de edad, en los casos en los que el pasajero alegue tal condición y existan indicios de trata de seres humanos.

En uno de estos casos, la citada comisaría general aceptó la Sugerencia formulada e inició los trámites de identificación de una persona potencial víctima de trata, ciudadana vietnamita, que afirmaba ser menor de edad, aceptando también la suspensión de su retorno hasta que se dictase la resolución procedente. Los funcionarios actuantes concluyeron que no existían indicios de que la interesada pudiera ser víctima de un delito de trata de seres humanos con fines de explotación sexual. Tampoco se admitió a trámite la solicitud de protección internacional formulada. En dicha resolución se descarta que se trate de una menor de edad porque se indica que viajó con un pasaporte expedido por las autoridades de Vietnam que reflejaba su mayoría de edad. Se solicitó copia de la entrevista y, tras su examen, a juicio del Defensor del Pueblo se debería haber ofrecido a la interesada el período de restablecimiento y reflexión (17025939, 17026024).

Se ha formulado una **Sugerencia** a la **Subdelegación del Gobierno en Tenerife,** solicitando la elaboración de una instrucción para clarificar la compatibilidad de los procedimientos de asilo con los regulados en la legislación de extranjería, en particular, las solicitudes de residencia por circunstancias excepcionales relativas a menores y trata de seres humanos, en coordinación con la Subsecretaría del Interior. Según el citado organismo, dicha compatibilidad no es posible por la inexistencia de instrucciones.

Por lo anterior, el Defensor del Pueblo consideró necesario reiterar el contenido de la Recomendación formulada en su día para la elaboración de una instrucción que clarifique la compatibilidad de ambos procedimientos. Ya en 2019 se ha recibido

respuesta de la **Secretaría de Estado de Migraciones** en la que se rechaza la reiteración de la Recomendación formulada ya que, según considera el citado organismo, puede contribuir a la confusión, entre dos regímenes jurídicos distintos (el de los solicitantes de protección internacional y el de los extranjeros en situación irregular). Esta institución no comparte la postura adoptada por el citado organismo y no considera que los argumentos utilizados hayan evaluado el asunto en profundidad. Las actuaciones continúan abiertas (17007399, 18005254 y 18018659).

Para finalizar este apartado se ha de hacer referencia un año más al seguimiento que se realiza a los menores de edad, acompañados de adultos que dicen ser sus progenitores, que son interceptados intentando acceder irregularmente a territorio español. Los datos facilitados por Comisaría General de Extranjería y Fronteras, correspondientes a 2018, muestran un notable incremento respecto a años anteriores. Así, mientras que en 2017 fueron 126 los menores con estas características, en 2018 fueron 928 los menores acompañados de adultos, los que fueron interceptados tras intentar acceder en patera a territorio nacional. Almería y Cádiz, con más de 267 y 266 menores respectivamente encabezan el listado, seguidos de Granada y Málaga con 191 y 162 menores cada uno.

La respuesta que se da a estas situaciones preocupa a esta institución. El avance que supuso la inclusión en el Registro de Menores no acompañados del resultado de las pruebas de filiación realizadas es innegable. Sin embargo, continúa sin encontrarse un procedimiento eficaz que evite la desaparición de estos menores junto a las adultas que los acompañan a los pocos días de su llegada a los centros de acogida humanitaria. Se ha de resaltar, como iniciativa interesante que podría aportar soluciones a esta situación, un proyecto piloto que fue visitado el pasado mes de julio por el Defensor del Pueblo (e.f.) en la provincia de Córdoba. La implicación de las administraciones locales, autonómica y estatal que se está consiguiendo con ese proyecto es esencial para conseguir una efectiva protección de estos menores.

Otro dato que resulta de interés se refiere al número de pruebas de filiación que han dado negativas durante 2018. En 78 ocasiones los menores no eran hijos de los adultos que los acompañaban, 53 casos aún se encontraban pendientes y en 10 ocasiones no se pudieron realizar las pruebas porque abandonaron el centro de acogida antes de su realización. Todos estos datos han llevado, ya en 2019, las actuaciones iniciadas en su día con la Secretaría de Estado de Seguridad (14004503).

OFICINAS CONSULARES [4.9]

Medios humanos y materiales de los órganos consulares [4.9.1]

De nuevo se ha dirigido a esta institución un número considerable de ciudadanos reclamando por las dificultades para presentar solicitudes de visado en el **Consulado General de España en La Habana (Cuba).** Se solicitó información a la **Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares** sobre el resultado de las medidas adoptadas por las autoridades consulares en La Habana para garantizar la disponibilidad de citas, así como las alternativas para que los familiares de ciudadanos de la Unión Europea, los menores de edad y otros ciudadanos con una urgencia debidamente acreditada, puedan presentar sus solicitudes de visado en caso de imposibilidad de conseguir cita.

Se informó de que el sistema de solicitud de citas, puesto en marcha en diciembre de 2017, ha erradicado el fraude existente, gracias a que de su gestión se encarga en exclusiva el personal consular, y a la imposibilidad de que el solicitante cambie su turno con otra persona, adecuando en lo posible la fecha de la cita a la del viaje. No obstante, se comunica que, pese a los esfuerzos realizados, no es posible atender las solicitudes en el tiempo deseable debido a la escasez de recursos de la oficina consular.

En el caso de familiares de ciudadanos comunitarios, se reserva un día a la semana para tramitar estos visados y, en caso de urgencia justificada, se adelanta la cita. No obstante, la mayoría de las solicitudes de visados presentados son en régimen comunitario, por lo que se trata de ponderar las razones que motivan la urgencia para conceder el adelanto, no siendo posible atender todas las solicitudes.

A la vista de la información remitida, así como de las quejas que han continuado recibiéndose durante el año 2018, se comprueba que el problema planteado no ha sido resuelto, por lo que continúan las actuaciones (17002902 y relacionadas, 18016511).

Visados en régimen comunitario [4.9.2]

Las quejas que se reciben se refieren en su mayoría a la puesta en duda del vínculo familiar alegado o al cuestionamiento de los motivos por los que se solicita el visado.

Se iniciaron actuaciones por la denegación del visado solicitado por la hija de una ciudadana española ante el **Consulado General de España en Santo Domingo (República Dominicana).** En síntesis se cuestionaba el vínculo familiar alegado y la falta de acreditación de encontrarse a cargo de su familiar. Se concluyó la actuación comunicando la diferencia de criterio, al entender debidamente acreditado en el expediente el vínculo familiar de la solicitante, su dependencia económica, su condición

de estudiante, la ausencia de medios económicos, así como el envío de remesas durante varios años (17001275).

La sección consular de la **Embajada de España en Kinshasa (República Democrática del Congo)** denegó el visado solicitado por un ciudadano español para ejercer su derecho a la reagrupación familiar de su hija menor de edad. En contra de la denegación se interpuso recurso, dando cuenta del error en el régimen jurídico aplicado en la tramitación del visado, así como el cumplimiento de los requisitos previstos en la normativa comunitaria aplicable, que fue desestimado. El visado se denegó por no justificar el objeto y las condiciones de la estancia prevista y no ser fiable la información proporcionada.

A la vista de lo anterior, con fecha 2 de julio de 2018, se formuló una Sugerencia para la concesión de un visado en régimen comunitario, dada la condición de menor de edad descendiente de ciudadano español. Pese al tiempo transcurrido y a los requerimientos efectuados, a la fecha de cierre del presente informe no se ha recibido la contestación (17006763).

[...]

PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS [4.10]

[...]

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

[...]

Reagrupación familiar de menores de edad

Desde el año 2014 está abierta una actuación en relación con los criterios de permanencia de los familiares extracomunitarios en el régimen comunitario. Se solicitó a la Administración información acerca de la posibilidad de que los hijos de cónyuge extracomunitario de ciudadano de la Unión Europea mantuvieran su residencia en régimen comunitario en los supuestos de nulidad del matrimonio.

Se comunicó que se iba a analizar en detalle la regulación tratada en la materia en los otros Estados miembros, dadas las consecuencias de cualquier decisión en materia de inmigración y libre circulación en la gestión de la migración de los demás estados. Ya en 2019 se recibió la respuesta en la que, tras un pormenorizado análisis sobre la cuestión, se concluye que el criterio de gestión 1/2012 sobre permanencia de familiares extracomunitarios en el régimen comunitario debe ser derogado por ser contrario a lo dispuesto en la Directiva 2004/38 y en el Real Decreto 240/2007. Como

consecuencia, los menores podrán mantenerse en el régimen de ciudadanos de la Unión de acuerdo con los términos previstos en el artículo 9 del Real Decreto y 13 de la directiva. Se informó además de que se impartirían las instrucciones correspondientes a las oficinas de extranjería comunicando el nuevo criterio (14011467).

[...]

Régimen general de extranjería [4.10.2]

[...]

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se siguen recibiendo quejas relativas a las dificultades de renovación de arraigo familiar de padres de menores españoles, pese a que cuenten con un informe de integración. Los progenitores de menores españoles quedan en situación de irregularidad cuando no reúnen los requisitos previstos para pasar de la situación de residencia por circunstancias excepcionales a la situación de residencia, residencia y trabajo o residencia con exceptuación de la autorización de trabajo.

El problema planteado fue tratado por esta institución años atrás y motivó que en 2014 se formularan dos recomendaciones. La primera de ellas, para que se impartieran con urgencia instrucciones a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, a fin de que se concediera la renovación cuando los titulares de las tarjetas obtenidas por arraigo familiar no reunieran los requisitos necesarios para modificar su situación a la de residencia y trabajo por cuenta ajena o propia. La segunda recomendación tenía el propósito de que se regulara de manera expresa la situación mencionada cuando se modificara el Reglamento de extranjería.

Las consecuencias de la irregularidad sobrevenida no solo les impiden trabajar, sino también acceder a ayudas sociales, al exigirse que el progenitor esté en situación regular en España. Tal situación puede llegar a situar a los menores en riesgo de exclusión social.

Por lo expuesto, el Defensor del Pueblo considera urgente abordar el problema que afecta a los padres de menores españoles de una manera definitiva, estableciendo su derecho a obtener una autorización de residencia y trabajo, por razón de su vínculo y siempre que cumplan sus deberes paterno-filiales, así como el de los hijos de ascendientes originariamente españoles. En mayo de 2018, se formuló una Recomendación para la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, a fin de regular de manera expresa

la posibilidad de obtener nuevas tarjetas por arraigo familiar, cuando a su caducidad los titulares no puedan acceder a otra autorización de las previstas por el citado real decreto.

Igualmente, se ha solicitado que hasta que no se lleve a efecto tal modificación, se concedan nuevas autorizaciones a las personas a las que les resulte aplicable el artículo 124.3 del citado para evitar situaciones de irregularidad sobrevenida.

La **Secretaría de Estado de Migraciones** ha indicado que se está realizando un análisis detallado de las recomendaciones y de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con el fin de elaborar las instrucciones que permitan dar respuesta a esta cuestión (18004805).

[...]

Autorización de residencia por reagrupación familiar

La minoración de medios económicos exigidos, cuando el reagrupado sea menor de edad, ha sido un año más objeto de quejas frecuentes. Se solicitó a la **Subdelegación del Gobierno en Las Palmas de Gran Canaria** la revisión de tres resoluciones denegatorias de autorización de residencia, en las que no se había contemplado tal minoración de medios económicos, en atención al principio del superior interés de los menores afectados. La Administración ha propuesto que la interesada formule una nueva solicitud para cada uno de sus hijos menores de edad, en la que se valorará la minoración de los medios económicos en interés superior de los niños, siempre que dicha minoración no suponga que la cuantía resultante sea manifiestamente insuficiente para afrontar el mantenimiento de la familia (16012021).

Se ha formulado también una Sugerencia por este asunto a la **Subdelegación del Gobierno en Alicante,** para la revocación de la resolución denegatoria de residencia por reagrupación familiar de otro menor, en la que tampoco se minoraron los medios económicos exigidos. La actuación se ha dado por concluida al resolverse de forma favorable una segunda solicitud formulada (17021625).

En esta misma línea se ha formulado otra Sugerencia a la **Subdelegación del Gobierno en Barcelona,** a fin de que se conceda la autorización de residencia a una menor, cuya familia solo cuenta con medios económicos provenientes de la asistencia social. La menor ya había sido previamente titular de autorización de residencia, que no le fue renovada, pese a llevar en España doce años y contar sus padres y hermanos con residencia de larga duración. Ya en 2019 se ha recibido respuesta informando de que el interesado ha interpuesto un recurso contencioso administrativo, por lo que el Defensor del Pueblo ha suspendido su actuación (18012254).

[…]

ASILO [4.11]

[...]

Acceso al procedimiento [4.11.1]

[...]

Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad

En el momento de elaboración del presente informe, los datos disponibles del número de menores solicitantes de protección internacional corresponden al año 2017. En Europa, las estadísticas más fiables se refieren tan solo a un grupo de los menores, que son los no acompañados. Son muchos más los menores que solicitan asilo en Europa, pero sus solicitudes al formar parte de un grupo familiar no se registran ni tramitan de manera individual. En 2017 fueron más de 32.000 los menores no acompañados que solicitaron asilo en Europa. De ellos, tan solo 165 formularon su solicitud en España.

La principal preocupación del Defensor del Pueblo en torno a los menores con necesidades de protección internacional sigue centrada en garantizar su acceso al procedimiento. Por ese motivo, ya se dio cuenta en informes anteriores de la Recomendación formulada a la **Dirección General de Política Interior**, que fue aceptada, para garantizar la formalización de solicitudes de protección internacional a los menores solos. En 2018, a la vista de las nuevas quejas recibidas, se volvió a dar traslado al citado organismo que ha reiterado la aceptación de la Recomendación (16006334).

Sin embargo, las recurrentes quejas que se reciben se centran en las dificultades para acceder a la primera entrevista que, como ya se ha señalado en apartados anteriores, realiza Policía Nacional. A continuación se ejemplifica la situación con alguna de las quejas recibidas. Preocupa a esta institución la interpretación que se realiza desde la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para no permitir que los menores extranjeros solos y los menores no acompañados formalicen solicitudes de asilo, siempre que tengan madurez para ello. A juicio del citado organismo la normativa lo impide.

Una organización no gubernamental solicitó la intervención del Defensor del Pueblo en el caso de una menor, nacional de Costa de Marfil, que se encontraba en Madrid y no recibía la atención adecuada, pese a que tenía perfil de víctima de trata y necesidades de protección internacional. Tras ser citada para formalizar su solicitud de protección internacional, se impidió su formalización, al considerar el funcionario actuante que debía estar acompañada por su tutor legal. Tras varias vicisitudes, se formalizó la solicitud y, además, se comprobó que mostraba indicios de trata de personas, por lo que fue trasladada a un recurso especializado (18014402).

En las quejas tramitadas se detectan dos cuestiones recurrentes. La primera es la referida a la credibilidad de sus afirmaciones, ya que viajan con pasaportes en los que consta una fecha de nacimiento que no coincide con sus manifestaciones o no llevan documentación. El segundo problema es que, en muchos casos, la minoría de edad se decreta cuando el interesado ya ha formalizado su solicitud como adulto (17013450).

Respecto de las deficiencias detectadas y las dificultades de acceso al procedimiento de personas que manifiestan que son menores de edad en los puestos fronterizos, fundamentalmente en aeropuertos, esta institución formuló una Recomendación a la fiscalía en el año 2017, que fue rechazada. No obstante, a principios del año 2018, el ministerio fiscal comunicó que compartía las preocupaciones de esta institución y, a fin de evitar disfunciones, había decidido que se realizaran pruebas de determinación de edad, siempre que existiera un margen de duda (17008492).

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

Consideraciones generales

Un año más, la actuación del Defensor del Pueblo en materia de igualdad de trato se ha dirigido a la supervisión del cumplimiento por parte de los poderes públicos de la obligación de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas.

La visibilización de la situación de la comunidad gitana en España es una de las cuestiones centrales para esta institución. Por este motivo, con motivo de la celebración del día del pueblo gitano, el defensor del pueblo (e.f.) visitó el CEIP Albolafia de Córdoba, un centro escolar de educación infantil y primaria en el que la mayor parte de sus alumnos son de etnia gitana. De esta forma se quiso visibilizar la necesidad de adoptar medidas para la erradicación de la segregación escolar, que aún padecen muchos de estos niños en España.

De la misma forma, han proseguido las actuaciones relacionadas con la necesidad de erradicar las identificaciones policiales basadas en perfiles étnicos y raciales. También se han reactivado las investigaciones acerca de las licencias federativas para la práctica del fútbol de menores de edad extranjeros en competiciones deportivas de carácter no profesional en España.

[...]

En el ámbito de la discriminación por razón de sexo u orientación sexual, se ha supervisado la actuación de la Administración con relación al discurso del odio y se ha retomado la actuación iniciada relativa a las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales.

[...]

DISCRIMINACION POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL [5.1]

Comunidad gitana [5.1.1]

Prosiguen las actuaciones de supervisión de las medidas adoptadas por las distintas administraciones para luchar contra la agrupación del alumnado gitano en centros educativos concretos. Una vez más, la Administración insiste en la imposibilidad de

facilitar datos estadísticos de origen étnico, alegando las limitaciones legales existentes para recabar datos sobre el origen étnico del alumnado. Igualmente, se alegaba que el sistema educativo español garantiza una escolarización equilibrada del alumnado con necesidades específicas de apoyo educativo en centros públicos y privados concertados, así como la prohibición de discriminación en la admisión de alumnos por cualquier razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Las actuaciones continúan abiertas y se ha solicitado una reunión con las entidades promotoras de la queja y la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** (12012809).

[...]

Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales [5.1.3]

Se han vuelto a retomar las actuaciones tras las quejas recibidas por incidencias en la tramitación de la inscripción de la licencia federativa para la práctica del fútbol de menores de edad extranjeros, en competiciones deportivas de carácter no profesional. Según informó el **Consejo Superior de Deportes,** en la tramitación de licencias de deportistas menores de edad extranjeros, la normativa de la Federación Internacional de Fútbol es de obligado cumplimiento para la Real Federación Española de Fútbol. La finalidad que persigue la citada federación internacional con esta normativa es la protección del menor, y para ello condiciona a las federaciones estatales la autorización para la concesión de licencias de jugadores extranjeros. Según esta normativa, no es posible autorizar la transferencia internacional o la primera inscripción de los menores de edad que no sean naturales del país en el que se solicita la inscripción, salvo que el jugador pueda acreditar el cumplimiento de alguna de las excepciones establecidas en esta.

No obstante, el Consejo Superior de Deportes ha estimado varios recursos contra la decisión federativa española de no tramitar las licencias federativas de deportistas menores de edad extranjeros, al entender que la normativa era excesivamente rigorista y que daba lugar a situaciones discriminatorias en la práctica del deporte federado. La motivación de los recursos interpuestos se ha basado en la disposición adicional segunda de la Ley 19/2007, de 11 de julio, contra la violencia, el racismo, la xenofobia y la intolerancia en el deporte, que promueve la eliminación por parte de todas las entidades deportivas de los obstáculos que impidan o dificulten la participación en actividades deportivas no profesionales de los extranjeros que se encuentren legalmente en España y de sus familias. Asimismo, se ha tomado en consideración la Ley 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, que en su artículo 2 ter dispone que «los poderes públicos deben

promover la plena integración de los extranjeros en la sociedad española, fomentando no solo la participación económica y política de las personas inmigrantes sino también su participación social y cultural» (18004480).

Continúa abierta la actuación iniciada tras la queja recibida de una asociación de defensa de los derechos de la infancia, relativa a mensajes vertidos en redes sociales en contra de los menores extranjeros que pernoctan en las calles de la Ciudad Autónoma de Melilla. Según ha informado la **Fiscalía General del Estado,** se ha iniciado un procedimiento judicial por presunto «delito de odio y discriminación» que se encuentra en trámite (17001488).

[...]

DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE SEXO Y ORIENTACIÓN SEXUAL [5.3]

[...]

Se reabrieron las actuaciones, ante la disparidad de criterios apreciada entre los encargados de los registros civiles, en las resoluciones de las solicitudes de rectificación registral del nombre propio inscrito por el usado habitualmente, en los casos de los menores transexuales. La Secretaría de Estado de Justicia consideraba que el posible cambio de nombre debía estar vinculado a determinadas circunstancias, entre ellas, que la solicitud de un nombre neutro no induzca a error en el sexo; que el diagnóstico de trastorno de identidad sexual estuviere basado en un número mínimo de tres informes médicos; en la edad del interesado igual o superior a catorce años, y en la existencia al menos de un informe favorable del ministerio fiscal o del juez encargado del Registro Civil.

En un principio se suspendieron las actuaciones ante la existencia de una cuestión de inconstitucionalidad, planteada por la Sala Primera del Tribunal Supremo, sobre la limitación de la legitimación para solicitar el cambio en la mención registral del sexo y del nombre a las personas transexuales mayores de edad (artículo 1 de la Ley 3/2007, de 15 de marzo, reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas). Sin embargo, tras las alegaciones formuladas por la asociación promotora de la queja, se reanudó la investigación.

La Secretaría de Estado de Justicia informó de la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* de la Instrucción de 23 de octubre de 2018, de la Dirección General de los Registros y del Notariado, sobre cambio de nombre en el Registro Civil de personas transexuales. En la misma se establecen las condiciones para que, en los casos en los que no sea posible que un menor obtenga el cambio de la inscripción de su sexo en el Registro Civil, por no cumplirse los requisitos del artículo 4 de la Ley 3/2007, los registros

civiles atiendan las peticiones de cambio de nombre para la asignación de uno correspondiente al sexo diferente del resultante de la inscripción de nacimiento, formuladas por los padres o representantes legales de un menor de edad.

Se ha informado, igualmente, que en cuanto a la posibilidad de que el gobierno apruebe un proyecto de ley de identidad de género y no discriminación que suponga la ampliación de los derechos para todas las personas tanto transexuales como no binarias, se está tramitando en este momento la proposición de ley para la reforma de la Ley reguladora de la rectificación registral de la mención relativa al sexo de las personas (14023317).

[...]

A principios de 2018 se inició una investigación por la queja presentada por un matrimonio entre personas del mismo sexo. Manifestaban su disconformidad con los requisitos exigidos por el Registro Civil de Murcia para la inscripción de su hija. La Secretaría de Estado de Justicia informó de que, para practicar la inscripción, se ofreció a la interesada la opción de aportar el documento acreditativo de la clínica y, una vez lo presentó, se procedió a la inscripción solicitada (18006295).

[...]

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

Consideraciones generales

El número de mujeres víctimas mortales de violencia de género en 2018, 47, es el más bajo desde que existen cifras oficiales. Han sido confirmados tres casos de menores de edad, asesinados en casos de violencia de género, y están pendientes de confirmarse otros dos posibles casos más. Aunque estas cifras suponen un descenso con respecto a las del año anterior, siguen siendo insoportables y no permisibles bajo ningún concepto.

Es claro que la violencia contra las mujeres es una lacra que no puede ser resuelta aplicando únicamente el Derecho penal, a pesar de la enorme importancia de este. Por ello, por parte de esta institución, además del aspecto criminal de la violencia de género, se presta enorme atención a otros de sus ámbitos.

Como muestra de lo anterior, las XXXIII Jornadas de coordinación de defensores del pueblo, que se celebraron en octubre de 2018 en Alicante, tuvieron como temática la atención a mujeres y menores víctimas de violencia de género. La declaración conjunta de las defensorías del pueblo puede consultarse en el siguiente enlace:

https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2018/10/declaracion_defensorias_violencia_genero.pdf

La necesidad de una mejora en la coordinación entre las distintas administraciones con competencias en la materia, sigue siendo un año más objeto de preocupación de esta institución. En el momento de elaboración de este informe se está estudiando la nueva edición del *Manual de procedimiento de las unidades de familia y mujer,* cuya nueva edición fue remitida finalmente por la Dirección General de la Policía en el último trimestre de 2018.

Igualmente, sigue abierta la actuación para conocer los avances en la coordinación con las distintas policías locales al amparo de los convenios marcos suscritos por el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, que, según la última comunicación recibida, ya en 2019, ascienden a sesenta y uno. También se recabó información de la Secretaría de Estado de Justicia sobre el Protocolo de valoración médico forense de menores víctimas, el cual ya está disponible en el portal web del Ministerio de Justicia, y de la regulación de las unidades de valoración forense integral (UVFI), sobre las que se continúa trabajando y cuya

regulación se pretende incluir en el nuevo Reglamento de Institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (13033522).

[...]

Actuaciones de oficio por fallecimiento

Se ha concluido, ya en 2019, la actuación de oficio iniciada en 2015, tras el asesinato de una mujer y sus dos hijos en el domicilio conyugal a manos de su esposo y padre. El Departamento de Interior de la Generalitat de Cataluña informó de que no existe un único protocolo de actuación que coordine a los Mossos d'Esquadra y las policías locales de Cataluña en materia de violencia de género, puesto que cada territorio ha establecido los suyos propios. Cada una de las especificidades del municipio, y la coordinación con otros servicios o entidades, se recogen en protocolos específicos que cada ayuntamiento, o bien la propia Policía local, establece con la comisaria de los Mossos d'Esquadra de referencia. Actualmente, son 27 las policías locales que se han integrado en el sistema de valoración policial del riesgo y se han firmado seis acuerdos, estando el resto en proceso de elaboración. La Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la citada comunidad autónoma ha informado de que actúan aplicando la Orden BSF/331/2013, de 18 de diciembre, por la que se aprueban las listas de indicadores y factores de protección de los niños y adolescentes, siendo esta la herramienta básica de comunicación y no habiéndola modificado hasta la fecha de hoy (15011139).

[...]

Valoración del riesgo policial

La Ley Integral contra la Violencia de Género creó el Sistema de Seguimiento Integral de los Casos de Violencia de Género (VioGén), con objeto de canalizar y recibir datos de las administraciones implicadas. Esta herramienta es un instrumento fundamental en la lucha contra la violencia de género y para la atención a las víctimas. Se pretende un enfoque pormenorizado e individualizado de la peligrosidad de los maltratadores, la vulnerabilidad de las víctimas, incluidos los menores y mujeres con discapacidad, y las circunstancias concretas de cada caso individual.

En 2017, la Secretaría de Estado de Seguridad informó de las previsiones existentes para la integración en el Sistema VioGén de la valoración policial del riesgo (VPR) y en la valoración policial de la evolución del riesgo (VPER) a los servicios sanitarios. En 2018 se ha informado de que el Ministerio del Interior, en colaboración con el resto de ministerios implicados en el tratamiento, asistencia y protección de la víctima

de violencia de género, viene participando en el grupo de trabajo interministerial del Pacto de Estado en materia de violencia de género. En la actualidad se encuentra en la fase de estudio de la implementación de las medidas del pacto. Entre las mismas, ya está incluida la relativa a la inclusión de proyectos estratégicos que permitan mejorar los espacios comunes donde se recoja y comparta la información aportada por las diferentes administraciones públicas. Aunque para poder avanzar en la mejora del sistema VioGén y dar respuesta a esta medida, son necesarios desarrollos técnico-operativos por parte de la Secretaría de Estado de Seguridad, que no pueden llevarse a cabo sin la colaboración del resto de instituciones involucradas. Continúa abierta la investigación con objeto de comprobar los avances en la agregación de los servicios sanitarios al sistema VioGén, así como información procedente de otras administraciones públicas.

En este mismo sentido, la Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad de la Comunidad Autónoma de Canarias informó de que, ya en 2016, se iniciaron los trámites para la formalización de un convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y la Comunidad Autónoma de Canarias. El objetivo del convenio es integrar la aplicación telemática que sustenta el Punto de coordinación de las órdenes de protección en Canarias con el Sistema de seguimiento integral en los casos de violencia de género. A la fecha de cierre de este informe se está la espera de la confirmación de la firma del convenio, por lo que se mantiene abierta la actuación (15008841).

VÍCTIMAS MENORES DE EDAD [6.1]

Como ya se indicó en el pasado informe anual, durante el año 2015, entraron en vigor varias leyes (Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y la Ley 26/2015, de 28 de julio, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, y la Ley 4/2015, de 27 de abril, del Estatuto de la víctima del delito), que sin duda constituyen herramientas eficaces para la protección de la infancia en general y en particular para los menores víctimas de violencia de género. Sin embargo, esta institución considera necesario evaluar algunos aspectos de las mismas para poder proponer posibilidades de mejora en esta necesaria protección de las víctimas más vulnerables de este tipo de violencia.

En septiembre de 2018 se inició una actuación de oficio por el fallecimiento de dos niñas en Castellón, presuntamente provocado por su padre, que posteriormente se suicidó. Se mantiene abierta la investigación para conocer si había en curso alguna denuncia por violencia de género en el ámbito familiar, si se había adoptado por el órgano judicial competente una orden de alejamiento de las menores, así como si existía una valoración del riesgo efectuada por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (18015341 y 18017793).

Se ha continuado durante 2018 la actuación iniciada en su día al tener conocimiento del fallecimiento de un menor en Galicia, a manos de su padre. Como ya se informó en el informe anterior, a juicio de esta institución es necesario fortalecer la comunicación entre los distintos organismos con competencias en cada caso concreto. Por ello, se solicitó a la Delegación del Gobierno para la Violencia de Género que informara sobre la posibilidad de impartir las instrucciones correspondientes para que los puntos de encuentro familiar comuniquen cualquier riesgo tanto a las unidades contra la violencia sobre la mujer como a los juzgados y a la fiscalía. Este organismo ha informado que carece de competencias para impartir instrucciones a los puntos de encuentro. No obstante, a juicio de esta institución, sí que es competente para la adopción de medidas para la promoción y coordinación de las administraciones públicas implicadas en relación con los puntos de encuentro familiar, para la comunicación de cualquier riesgo, que pudiera afectar a mujeres y menores, tanto a las unidades contra la violencia sobre la mujer como a los juzgados y a la fiscalía. Ya en 2019, la Secretaría de Estado de Igualdad ha informado de que el establecimiento de pautas mínimas o procedimientos de actuación en los puntos de encuentros familiar para todos los supuestos en los que estos intervienen, así como el traslado de estas pautas para su cumplimiento correspondería al Consejo Territorial de Servicios Sociales, al tratarse de un servicio social de competencia autonómica. Se informa de que propondrá la inclusión en el orden del día de la próxima Conferencia Sectorial de Igualdad que se celebre en este año, de un punto relativo a la colaboración y apoyo desde la Conferencia Sectorial al Consejo Territorial en la elaboración de un documento que recoja estas pautas mínimas o procedimientos de actuación para los puntos de encuentro familiar en los casos de violencia de género, en atención a su ámbito competencial (17009053).

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

Consideraciones generales

Como ha ocurrido en anteriores ejercicios, este ha finalizado con la previsión de una próxima nueva ley de educación, cuyo avance ya ha puesto de manifiesto la falta de acuerdo de las fuerzas políticas respecto de su futuro contenido. Ese acuerdo es, sin embargo, necesario no solo por la trascendencia del sistema educativo que se proponga para el presente y el futuro, sino también para asegurar su implantación y estabilidad, valor este último ausente que desde esta institución se ha venido reclamando con insistencia.

A lo largo de la anterior legislatura, desarrolló sus trabajos la Subcomisión del Pacto Social y Político por la Educación, puesta en marcha en diciembre de 2016, la cual, tras la comparecencia de ochenta expertos y múltiples reuniones, finalizó sin acuerdo alguno cuando hubo de tratarse la financiación del sistema educativo y la asunción de un compromiso para que el gasto en este ámbito alcanzase un porcentaje del Producto Interior Bruto (PIB) próximo o similar al que recomiendan los organismos internacionales expertos en materia educativa.

Cuando se presentó el informe anual correspondiente al año 2017 se remarcó la existencia de algunos consensos básicos que no parecen discutibles. Se hizo mención entonces a que el objetivo de un sistema educativo de calidad y estable es compartido por todos; la conciencia de que el futuro de la sociedad está condicionado en buena medida por los resultados del sistema educativo; a que la selección y formación del profesorado es clave para que el sistema educativo funcione adecuadamente; asimismo, a la coincidente preocupación de todos respecto de la tasa de abandono y fracaso escolar, y, por supuesto, a la necesidad de una financiación adecuada y suficiente.

Sin embargo, una vez más no se ha logrado el acuerdo y, ya finalizado el ejercicio al que se refiere este informe, el 15 de febrero de 2019, el Consejo de Ministros aprobó el Proyecto de Ley Orgánica de Mejora de la Ley Orgánica de Educación, presentado al día siguiente y decaído tras la disolución de la cámaras y la convocatoria de elecciones.

Sin temor a la reiteración, hay que reclamar de nuevo el esfuerzo de todos en la consecución de un objetivo que, paradójicamente, parece tan compartido como inalcanzable. El horizonte de una nueva legislatura sería de desear que fuera el marco temporal en el que finalmente se llegase al acuerdo que no se ha concretado hasta ahora. «La comunidad educativa y la sociedad civil vienen expresando de forma

contundente y reiterativa la necesidad de alcanzar un Pacto de Estado en materia de educación como la mejor vía para poder estabilizar el sistema y mejorarlo», dice literalmente el Consejo Escolar del Estado en su informe de 2017 (considerando 3º de la propuesta de mejora novena). Y esa reclamación sigue vigente y requiere ser atendida.

En consecuencia, cabe instar a través de este informe a que en la próxima legislatura se reactiven tan pronto como sea posible los trabajos parlamentarios orientados a la consecución del Pacto de Estado en materia educativa, que posibilite la aprobación consensuada de una nueva Ley Orgánica de Educación con la que se «normalice la situación de inseguridad jurídica y de inestabilidad legislativa en el ámbito educativo», como reclama también el Consejo Escolar del Estado, en la propuesta cuadragésimo primera de su informe de 2018.

Distintos problemas que afectan a las instalaciones escolares han dado lugar en este ejercicio a quejas, similares por otra parte a las reflejadas en anteriores informes anuales, cuyos promoventes se han referido a deficiencias relativas a las condiciones de salubridad o habitabilidad de los centros docentes, o han puesto de manifiesto las disfunciones que, en ocasiones, genera la ejecución de obras de construcción, ampliación o rehabilitación de las instalaciones escolares, relacionadas con eventuales retrasos o con la forma y períodos en que se procede su ejecución.

Sin duda, la programación y planificación de las infraestructuras precisas para atender las necesidades educativas es compleja, precisa a menudo la colaboración y coordinación de distintas administraciones, requiere la superación de trámites procedimentales diversos y pende siempre de las disponibilidades presupuestarias de cada momento. Ello explica, aunque no justifica, que en ocasiones las instalaciones escolares presenten los problemas a los que se ha hecho referencia y que se ejemplifican con el detalle de algunos casos en el presente informe.

Ahora bien, la presencia de materiales nocivos, como es el caso del amianto, en los elementos constructivos de las instalaciones escolares y la permanencia de instalaciones provisionales, como los barracones prefabricados, para suplir la insuficiente capacidad de las instalaciones permanentes, son asuntos que requieren una perentoria llamada de atención. La solución de ambos, más que depender de una planificación adecuada y eficiente, radica en la aportación de las disponibilidades presupuestarias precisas para atenderlos, lo que evidentemente no ocurre a juzgar por la persistencia del problema.

Ya se ha mencionado que la financiación del sistema educativo fue, al parecer, el punto en el que encalló la negociación del Pacto de Estado por la educación, y es evidente que en todas las actividades prestacionales del Estado los recursos son limitados, las necesidades crecientes y las exigencias cada vez mayores. Ello no obsta

para instar también a través de este informe a la atención prioritaria del adecuado mantenimiento de las instalaciones educativas, singularmente las susceptibles de presentar riesgos de salubridad y las provisionales, con la aportación presupuestaria imprescindible para llevar a cabo las actuaciones precisas.

Cuestión relevante es también el tratamiento de las necesidades específicas de apoyo que presentan los alumnos en las distintas etapas y niveles educativos. Así, se mencionan tramitaciones efectuadas en relación con la dotación a los centros docentes de los medios precisos, sobre todo personales, para prestar la atención educativa específica que requieren sus alumnos, y otras, que se han practicado de oficio y de las que se habla más adelante, para conocer las medidas que las distintas administraciones educativas tengan previsto adoptar en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el Comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España que se ha hecho público en 2018, y en el que cuestiona la escolarización en centros de educación especial o en las aulas especiales dentro de centros ordinarios, al considerarlos incompatibles con la convención.

No corresponde a esta institución cuestionar las conclusiones alcanzadas por dicho comité en su informe, no obstante lo cual cabe expresar que, sin merma de la inclusividad, el sistema educativo puede incorporar fórmulas de escolarización especializadas para la atención educativa de los alumnos en razón de sus necesidades específicas, particularmente cuando los ajustes razonables no posibiliten su escolarización ordinaria, y debe respetar también la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales y, por lo que aquí interesa, de las obligaciones derivadas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

La equidad, en tanto garantía de la igualdad de oportunidades y compensación de las desigualdades que de partida puedan presentar los alumnos, es un principio presente en nuestro sistema educativo. Su efectividad se alcanza a través de diferentes mecanismos, uno de los cuales, y desde luego de la mayor importancia, es el sistema de becas y ayudas al estudio. Sin un sólido y eficiente sistema de becas y ayudas al estudio, las condiciones personales, culturales, económicas y sociales condicionan, cuando no imposibilitan, el acceso a la educación a la que todos tienen derecho. Y eso es precisamente lo que con el principio de equidad pretende evitarse.

En todos los informes anuales se han venido planteando cuestiones que afectan al sistema de becas y ayudas, reseñando las deficiencias apreciadas y proponiendo, con mayor o menor fortuna, soluciones y reformas, al margen de reclamar la mejora de su cuantía y la adecuación, tanto de sus componentes como de los requisitos exigidos para su obtención, a las condiciones y necesidades específicas de sus beneficiarios.

Hay, no obstante, un aspecto en el que, si bien se han producido mejoras, debe insistirse, porque tiene una relación directa con la finalidad a la que sirve todo el sistema. Se trata del plazo en el que se resuelven las solicitudes de becas y ayudas y se procede al ingreso y puesta a disposición de los beneficiarios de las cuantías correspondientes. El objetivo ha de ser que la concesión y el ingreso se produzcan con carácter previo al inicio del curso o de los estudios para los que la beca o ayuda estuviera destinada. Sin embargo, lo cierto es que las becas de carácter general, que son las más numerosas, no están disponibles hasta bien avanzado el primer trimestre del curso académico y la resolución final de la convocatoria no se publica hasta el final del segundo o el inicio del tercero.

Es cierto que se trata de procedimientos complejos, con un muy elevado número de solicitantes y beneficiarios en el que, en aras de la objetividad, ha de comprobarse caso por caso el cumplimiento de los requisitos económicos y académicos para que los fondos públicos destinados a este fin lleguen a quienes realmente corresponde. También es verdad que los plazos de convocatoria y presentación de solicitudes están condicionados por diversos factores y entre ellos los calendarios académicos y de exámenes. Pero no debe cejarse en el empeño de agilizar al máximo todos los procedimientos de reconocimiento y concesión de becas y ayudas y aproximar su resolución e ingreso al objetivo ideal que antes se ha mencionado.

Además de estos asuntos y otros también presentes en anteriores informes, se aborda este año el relativo a la neutralidad ideológica de los centros educativos en cuanto a espacios públicos en los que no debe tener cabida ninguna forma de adoctrinamiento político.

Como hubo ocasión de expresar en una comparecencia ante la Comisión Mixta en octubre de 2017, el Defensor del Pueblo considera que la voz «adoctrinamiento» no debe acompañar y ni siquiera estar cerca de otras voces como educación, enseñanza o docencia. Ni la libertad ideológica, ni su concreción en las libertades de pensamiento y expresión, ni la libertad de cátedra pueden justificar la presencia ni los actos de adoctrinamiento en el ámbito educativo.

Y, como se dijo también entonces, no puede justificarse el adoctrinamiento en el ámbito educativo, entre otras muchas razones porque, como señala el artículo 1.1 de la Constitución, el pluralismo «es un valor superior de nuestro ordenamiento jurídico», y el núcleo esencial del pluralismo lo constituye el reconocimiento del hecho innegable de la diversidad de concepciones que sobre la vida individual y colectiva pueden formarse los ciudadanos en ejercicio de su libertad individual. Si en lugar de enseñar y educar se adoctrina o si se utiliza la enseñanza o el sistema educativo para la promoción de determinadas ideas o valores en menoscabo de otras, por lícitas y legítimas que puedan ser las que se promocionen, se está violentando el objetivo de la educación,

desconociendo el derecho de los alumnos y socavando en fin los principios básicos de un sistema democrático.

También debe efectuarse aquí una llamada de atención en relación con la utilización de las instalaciones, espacios y centros educativos para actos de reivindicación política, porque esta utilización puede contaminar un ámbito en el que el principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista debiera de estar siempre presente. Hay espacios más adecuados para este tipo de actos, y quienes los promueven o los autorizan y quienes tienen responsabilidades políticas y educativas, ya sea la Administración, las formaciones políticas, las asociaciones de cualquier índole o la comunidad educativa, deberían responsablemente planteárselo.

EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA [7.1]

Instalaciones escolares [7.1.1]

La legislación educativa establece que los centros docentes, independientemente de su titularidad, deberán reunir los requisitos mínimos, referidos entre otros aspectos a sus instalaciones docentes y deportivas, necesarios para la impartición de las enseñanzas con garantía de calidad.

En la actualidad, el Real Decreto 132/2010, de 12 de febrero, concreta estos requisitos para los centros que imparten el segundo ciclo de la educación infantil, la educación primaria y la educación secundaria, y al hacerlo se remite a la legislación vigente en los respectivos ámbitos en cuanto a los requisitos de seguridad, salubridad y demás que deben reunir las instalaciones escolares.

Condiciones de salubridad de las instalaciones escolares

En este ejercicio, al igual que en los anteriores, se han planteado quejas que aluden a la presencia de amianto en elementos constructivos de determinados centros docentes, lo que, como es conocido, cuando se dan ciertas circunstancias, determina condiciones inadecuadas de salubridad.

Las mencionadas circunstancias se refieren básicamente al estado de conservación de los elementos o instalaciones, ya que su deterioro da lugar a la liberación de fibras cuya inhalación en determinadas concentraciones es altamente cancerígena.

En el informe correspondiente al año 2017 se hizo referencia a las actuaciones de oficio realizadas ante las distintas administraciones educativas para conocer las actuaciones que hubiesen efectuado con la finalidad de determinar los centros docentes

en cuyas instalaciones estuviese presente la mencionada sustancia, por entenderse que el conocimiento por las administraciones educativas de estos datos constituye un presupuesto necesario para cualquier actuación eficaz dirigida a la eliminación de la citada sustancia de las instalaciones de los centros docentes.

En sus respuestas, las administraciones consultadas hicieron notar las dificultades que comportaba la realización de las comprobaciones necesarias para la elaboración de un censo de centros docentes afectados, cuando estas se referían a elementos que no se encontrasen a simple vista, tanto por el coste de las intervenciones, como por los riesgos que comportaba su realización.

Por ello manifestaron en su mayoría que las actuaciones que se realizaban se dirigían a la localización y retirada de los elementos con amianto que se encontrasen o quedasen al descubierto con ocasión de labores de mantenimiento o reparación de las instalaciones escolares.

Las quejas formuladas en este ejercicio en la referida materia, a las que a continuación se hace mención, se refieren a alguno de estos dos últimos supuestos, al mencionarse, en la primera de ellas, el deterioro de la cubierta de uralita de un centro de una localidad de la Comunidad de Madrid, causado por filtraciones de agua, y referirse la segunda a la detección de amianto en antiguas instalaciones de otro centro de la ciudad de Barcelona, que habían quedado al descubierto al derruirse el pabellón deportivo y el gimnasio que formaba parte de las instalaciones escolares.

En ambos casos los reclamantes señalaban que el tiempo transcurría sin que la Administración educativa competente en cada caso realizase comprobaciones dirigidas a determinar la concentración de partículas de amianto en la atmósfera, la existencia de los problemas de salubridad ya mencionados y la necesidad de proceder a la retirada del amianto de los centros o a suspender el uso de las correspondientes instalaciones.

Así, la situación potencialmente peligrosa que se ha descrito se prolonga en ambos centros desde hace ya varios años, al menos según afirmaciones de los interesados hasta el momento no desmentidas por las respectivas administraciones educativas, la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid y el Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña,** ante las que se ha iniciado actuación, que en las fechas de elaboración de este documento no habían remitido a esta institución los informes solicitados (18016804, 18013611 y otras).

Se ha continuado en este ejercicio la tramitación de otra queja en la que se denunciaban diversas deficiencias que afectaban a las instalaciones de un colegio público de la Región de Murcia, entre las que los reclamantes aludían también a la existencia de una cubierta de uralita que presentaba un grave deterioro, por lo que la

Administración educativa autonómica se había comprometido hacía más de un año a su sustitución, que no se había producido en las fechas de la formulación de la queja.

En este caso, la intervención de esta institución ha permitido determinar que a lo largo del ejercicio 2018 la **Consejería de Educación, Juventud y Deportes de la Región de Murcia** ha procedido ya a la firma del contrato de adjudicación de las obras de sustitución de la cubierta, así como que se ha aprobado el correspondiente plan de seguridad y salud, y se ha solicitado por la empresa adjudicataria a la Administración laboral, el permiso necesario para la retirada del material de fibrocemento (17016749).

Condiciones de habitabilidad de las instalaciones de los centros docentes

En relación también con las instalaciones escolares, en este caso en referencia a sus condiciones de habitabilidad, se han presentado, como en ejercicios anteriores, quejas en las que se hace mención a la instalación y uso prolongado de barracones prefabricados en los recintos de determinados centros docentes, para suplir temporalmente la insuficiente capacidad de sus instalaciones.

Dos de estas quejas se refieren a colegios públicos de la Comunitat Valenciana en los que, según señalaban sus promoventes, se habían instalado barracones que se utilizaban como aulas desde hacía ya varios años, pese a que el recurso a este tipo de instalaciones únicamente resulta admisible como fórmula provisional, dirigida a hacer frente a demandas extraordinarias de escolarización que deban atenderse de forma inmediata.

Los reclamantes señalaban que la prolongación de la situación mencionada resultaba cada vez más cuestionable, en la medida en que las citadas instalaciones provisionales sufren un importante grado de deterioro, fruto del uso prolongado al que están siendo sometidas, que no es el previsto en el momento de su construcción.

Pese a que los interesados manifestaban también que no tenían constancia de que por la Administración educativa valenciana se estuviese trabajando en proyectos dirigidos a la construcción a corto o medio plazo de nuevas instalaciones definitivas destinadas a los mencionados centros, en los dos casos, la **Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana** ha informado de la existencia de previsiones de construcción de sus nuevas instalaciones.

En uno de los supuestos planteados, relativo al centro de una localidad de la provincia de Alicante, la consejería manifiesta que se ha aprobado ya el programa de necesidades para la construcción de las instalaciones que albergarán de manera definitiva el centro, si bien en el momento de emisión del informe solicitado se realizaban

todavía los trámites precisos para otorgar a su ayuntamiento la delegación solicitada para asumir la construcción.

En el segundo de los mencionados supuestos, referido a las instalaciones de un centro público de la provincia de Castellón, la Administración educativa valenciana ha señalado que la prolongación de la situación que se denunciaba en la queja ha venido determinada por la interrupción que experimentaron la obras de construcción de las nuevas instalaciones, originada por la resolución del contrato, lo que dio lugar al incumplimiento por la empresa adjudicataria de los plazos previstos para la ejecución de las obras.

Dado que en ninguno de los dos casos se ha concretado el tiempo en que estarán ya concluidas y puedan entrar en funcionamiento las respectivas instalaciones escolares, esta institución ha interesado recientemente de la Consejería de Educación, Investigación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, la remisión de información en el indicado aspecto (18008830, 17016890 y otras).

Disfunciones derivadas de la ejecución de obras en los centros docentes

El planteamiento inicial, en el año 2017, de una queja referida a la insuficiencia de la oferta de plazas públicas de educación secundaria en una localidad de la Comunidad de Madrid, parecía referirse a un supuesto similar a los anteriores, al señalar su promovente que, el hecho de que no se hubiese abordado la construcción del nuevo instituto proyectado para la referida localidad, había llevado a la Administración educativa madrileña a contemplar la solución de escolarizar a una parte de los alumnos que debían iniciar enseñanzas de educación secundaria obligatoria en un aulario prefabricado que se instalaría en el recinto escolar de un instituto ya existente.

Esta solución implicaría, a juicio de la reclamante, una grave masificación del citado instituto, cuyas instalaciones correspondientes a un centro de línea tres, es decir, un centro en el que debería haber 3 grupos de alumnos por cada curso, albergaban ya cinco grupos de alumnos por curso, a los que se añadirían los que a partir del siguiente año académico se escolarizarían en el aulario prefabricado que al parecer se proyectaba instalar.

El informe aportado por la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** achacaba el retraso que habían sufrido sus proyectos de construcción de un nuevo instituto a la falta de idoneidad de la parcela propuesta por el ayuntamiento de la localidad, y señalaba que con la finalidad de alojar adecuadamente a los alumnos que hubiesen debido iniciar dicho curso en el centro todavía no construido, tenía prevista la construcción de cuatro nuevas aulas en el instituto que estaba ya en

funcionamiento, cuya ejecución se había planificado de forma que en el curso 2017-2018 que acababa de iniciarse se dispusiera ya de ellas.

En definitiva, la respuesta obtenida indicaba que no se había optado por la instalación de aulas prefabricadas, que cuestionaba la reclamante, así como que parecían adecuados los proyectos existentes para dar solución temporal a la insuficiencia de plazas en la localidad mediante la ampliación a corto plazo de las instalaciones del instituto que ya se encontraba en funcionamiento.

Sin embargo, comenzado ya el mencionado curso 2017-2018 el nuevo aulario no estaba terminado, por lo que la intervención de esta institución hubo de reanudarse, dadas las dificultades que de la mencionada circunstancia se derivarían para la escolarización de los nuevos alumnos que debía acoger el citado instituto, al no haberse cumplido tampoco las previsiones manifestadas en su momento por la Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid en cuanto a la construcción del nuevo instituto programado.

Esta institución, como se ha señalado, decidió continuar la tramitación de la queja y solicitar de la consejería la remisión de información sobre las razones a que respondiese el retraso experimentado en cuanto a la construcción de las nuevas aulas, respecto de las previsiones existentes en orden a su disponibilidad y entrada en funcionamiento y sobre las medidas que fuesen a adoptarse entretanto para garantizar la adecuada escolarización de los nuevos alumnos que debían incorporarse al instituto en el curso 2017-2018.

Al propio tiempo, se solicitó información sobre las previsiones que tuviera efectuadas en lo que se refería al inicio de la construcción del nuevo instituto, al haberse tenido también conocimiento de que el ayuntamiento de la localidad había aprobado el expediente correspondiente a su construcción y procedido a su remisión al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid para la aprobación definitiva de la cesión de los terrenos necesarios.

En marzo de este año, la consejería ha manifestado, de una parte, que la actuación consistente en la construcción de cuatro nuevas aulas destinadas a la escolarización de alumnos de educación secundaria obligatoria, estaba ya concluida, y de otro lado, en lo que se refiere a la construcción del nuevo instituto previsto para el municipio, que es necesario que previamente se apruebe, con carácter definitivo, una modificación puntual del Plan General de Ordenación Urbana de la localidad, así como la inscripción registral de la parcela en la que va a ser ubicado.

Se añade que la indicada tramitación se encuentra en la fase inicial de aprobación provisional de determinada modificación urbanística que compete al ayuntamiento, circunstancia ante la que la consejería entendía que no resultaba probable que el nuevo

instituto entrase en funcionamiento, como al parecer estaba previsto, para el comienzo del curso 2018-2019.

A la vista de la información recibida esta institución decidió dar por finalizada su intervención ante la Administración educativa madrileña y, al propio tiempo, dado que el retraso experimentado en cuanto al inicio de la construcción del nuevo instituto responde a la tramitación de un expediente urbanístico, iniciar una intervención ante el ayuntamiento de la localidad para contrastar la regularidad de la tramitación del referido expediente. La citada intervención no se había concluido todavía al término del ejercicio a que se contrae este informe (17000437 y 18017294).

Plantea asimismo un supuesto de retraso relativo a la construcción de instalaciones escolares una segunda queja cuyo promovente se refería a la prolongación que estaban experimentando las obras de construcción de la segunda fase de las instalaciones del instituto de una barriada de Madrid que, de acuerdo con las previsiones de la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid,** deberían haber entrado en funcionamiento a principios del mes de enero de 2018.

Manifestaban los reclamantes que la Dirección de Área Territorial Madrid-Capital había asegurado que la segunda fase de construcción de las instalaciones del instituto estaría finalizada en un plazo que permitiera su entrada en funcionamiento al inicio del segundo trimestre del curso, pese a lo cual, dado el ritmo de ejecución de las obras, que según señalaban se había reducido hasta estar prácticamente interrumpidas, resultaba previsible, a su entender, que no se encontrasen concluidas en el tiempo indicado.

Los interesados se referían a las dificultades que generaba la situación de las instalaciones del centro, que no dispone de aula de música, gimnasio, biblioteca, sala de usos múltiples, salón de actos, etc., y en el que resulta necesario destinar determinados espacios a usos distintos de aquellos para los que se construyeron y al que deberían estar destinados, todo lo cual afecta negativamente, a su juicio, a la calidad de la educación que reciben los alumnos.

De la información obtenida como resultado de la tramitación de la queja se deduce que, aunque con retraso respecto de las previsiones efectuadas, las obras de construcción de la segunda fase de las instalaciones se encontraban ya concluidas en septiembre de 2018, únicamente pendientes en las indicadas fechas de su recepción formal, estando prevista su entrada en funcionamiento al inicio del curso 2018-2019 (18002257).

La ejecución de obras destinadas a la rehabilitación, remodelación o ampliación de las instalaciones de los centros docentes se desarrolla en ocasiones en periodos lectivos, bien por haber sido así programadas desde un principio, bien porque los retrasos experimentados desplazan su realización a dichos períodos.

En estos casos, cuando el carácter de las obras a realizar impide su convivencia con el desarrollo de actividades lectivas o cuando se trata de supuestos a los que ya se ha hecho referencia, de centros de nueva creación que han iniciado su funcionamiento sin disponer de instalaciones propias, las administraciones educativas adoptan decisiones que implican la escolarización de su alumnado en instalaciones de otros centros.

Estas decisiones presentan para los alumnos afectados y para sus familias inconvenientes que se describen en relación con la queja a la que se hace referencia a continuación.

En ella, el padre de un alumno escolarizado en una de las localidades en las que tiene aulas determinado colegio rural agrupado de la provincia de Guadalajara, cuestionaba la realización en las instalaciones de la referida localidad de obras de ampliación en período lectivo que habían determinado el traslado temporal de los alumnos a instalaciones del centro en otra localidad.

El interesado señalaba que el inicio de las obras estaba programado, en este caso, para el período de vacaciones estivales, de manera que las fases de la construcción que originan habitualmente más molestias deberían de haber terminado antes del comienzo de las actividades lectivas del actual curso 2018-2019, previéndose asimismo que su conclusión y la plena operatividad del nuevo edificio escolar se produjeran a lo largo del primer trimestre del curso.

Sin embargo, su ejecución no había comenzado todavía al inicio del citado curso escolar, fechas en las que los padres de los 105 alumnos de la sección afectada fueron informados de que el inicio de las obras tendría lugar el 1 de octubre, siendo su plazo de ejecución de seis meses, durante los que no era posible compatibilizar las obras con la actividad lectiva.

Se cuestionaba por el reclamante tanto el momento en que se pusieron en conocimiento de los padres el retraso experimentado y la decisión de escolarización temporal de los alumnos en otra localidad —una vez ya cerrados los plazos en los que se desarrollan los procesos de admisión, momento en el que hubiesen podido solicitar la asignación de plazas a sus hijos en otros centros— como por imponer a los alumnos afectados la realización de traslados escolares que hubiesen podido obviarse programando la ejecución de las obras en períodos no lectivos.

La **Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha,** ante la que se ha tramitado la queja, ha puntualizado que, contratada ya la realización de actuaciones preparatorias relativas a los terrenos en que estaba prevista la ubicación de la ampliación, estas se vieron demoradas al plantearse

una propuesta alternativa del ayuntamiento de ubicación de la nueva construcción en unos terrenos adyacentes, que finalmente no prosperó.

A la circunstancia anterior se sumó el retraso a que dio lugar el hecho de que se declarase desierto el procedimiento de licitación abierto para la adjudicación de la obras, ante la no concurrencia de licitadores.

En su informe, la consejería manifiesta que la decisión de trasladar a los alumnos se adoptó solo después de examinar y desechar otras opciones que finalmente se consideraron menos adecuadas y se puntualiza que el traslado por el que se ha optado en último término se reducirá al tiempo imprescindible ya que, aunque se prevé para las mismas un plazo de ejecución de seis meses, se procurará el regreso de los alumnos a su localidad una vez realizadas las unidades de obra incompatibles con el uso escolar de las instalaciones, para las que se prevé un plazo de ejecución de tres meses (18015152).

Admisión de alumnos [7.1.2]

Admisión de alumnos en centros docentes cedidos por el Ministerio de Defensa

En el informe 2017, al tratar las quejas relativas a la admisión de los alumnos en los centros docentes no universitarios, se hacía mención a una queja formulada por el padre de unos alumnos, oficial de la Armada, en la que se refería a las dificultades que estaba encontrando para lograr la adjudicación de plaza escolar a sus hijos en la ciudad de Cartagena (Murcia), en la que se le había asignado destino, al no aplicarse, por la Administración educativa, las previsiones del convenio de colaboración que tiene suscrito con el Ministerio de Defensa, que contemplan el derecho preferente de los hijos del personal militar a ser admitidos en los centros docentes objeto del convenio.

En el informe remitido, la **Consejería de Educación, Juventud y Deporte de la Región de Murcia,** expresaba dudas respecto de la adecuación jurídica de las previsiones del repetido convenio, de 14 de abril de 2000, en las que se contemplaba el citado derecho preferente, por entender que podrían conculcar el principio constitucional de igualdad.

Esta institución entendió que las referidas dudas deberían ser despejadas por la consejería de manera que con ello dispusiese de la base necesaria para decidir sobre la procedencia de su modificación. Por ello, instó de la misma que recabase el pertinente dictamen de sus servicios jurídicos, y que a la vista del mismo adoptase las decisiones procedentes en cuanto a la modificación de los contenidos del convenio, punto en el que concluía la descripción de la tramitación efectuada en el ejercicio anterior, en el que no se obtuvo respuesta a la Sugerencia.

Reiteradas peticiones de información han dado lugar a la remisión por la consejería, en septiembre de 2018, de un informe de su Dirección General de Recursos Humanos y Planificación Educativa en el que se señalaba que, a su juicio, la cláusula sexta del convenio ya mencionado, suscrito el 14 de abril de 2000 y publicado en el *Boletín Oficial del Estado* por Resolución 120/2000, de 25 de abril, no se atiene a los principios que sustentan la normativa sobre admisión de alumnos, por lo que propone el inicio de la tramitación necesaria para modificar su redacción en los términos precisos para que se adecúe a la repetida normativa.

Esta institución ha proseguido la tramitación de la queja y ha solicitado de la Consejería de Educación, Juventud y Deportes la remisión de nueva información que permita determinar si finalmente está actuando en la línea a que apunta la citada propuesta, así como los resultados que se desprendan de dicha actuación. Hasta el momento la consejería no ha remitido la información solicitada (17007740).

Información a los padres sobre el desarrollo de los procesos de admisión

Ha sido también objeto de quejas la configuración del procedimiento de admisión de alumnos que se realiza en la normativa de la Comunidad de Madrid en los supuestos en los que debe acudirse a la celebración de un sorteo de desempate para la adjudicación de las plazas, sobre el que, a juicio de sus promoventes, no se proporciona la información exigible a los padres de los participantes.

Señalaba el promovente de una de estas quejas, que en el último proceso de admisión de alumnos solicitó la asignación de una plaza escolar a su hija de 3 años, que se le adjudicó tras la celebración del sorteo ya mencionado, en el tercero de los centros que designó en su solicitud de participación, sin que en ningún momento del desarrollo de esta fase del procedimiento haya dispuesto de información que le permitiera tener certeza de que se ha desenvuelto correctamente y del carácter aleatorio de los resultados derivados de dicho sorteo.

Concretaba esta afirmación señalando que los centros en los que solicitó plaza para su hija en primer y segundo lugar no hicieron públicas las listas de solicitantes empatados en puntuación que participaron en el sorteo, ni el orden en que, de acuerdo con los resultados del mismo, se procedió a la asignación de las plazas entre los integrantes de las listas, sin que, por último, se haya puesto en conocimiento de los padres el orden de prelación obtenido como resultado del repetido sorteo, por los solicitantes que no lograron la asignación de plaza, que se aplicó a efectos de la adjudicación de vacantes sobrevenidas.

Aunque las normas que configuran el régimen de admisión de alumnos en la Comunidad de Madrid no contemplan la publicación de las citadas listas a lo largo del

procedimiento de admisión, esta institución decidió iniciar una tramitación al entender que el conocimiento por los participantes de los extremos a que se refiere la queja planteada vendría exigido por los principios de transparencia y objetividad que deben presidir procedimientos de concurrencia competitiva, como los de asignación de plazas educativas.

La **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid,** al dar respuesta a la petición de información que le dirigió esta institución, ha descrito las distintas fases por las que, tras su reciente modificación, han atravesado los procedimientos de adjudicación de plazas escolares para el curso 2018-2019.

Se refiere así a la fase inicial de adjudicación, en la que se tiene en cuenta el centro solicitado en primera opción por cada familia y se asignan las plazas informáticamente aplicando el baremo de admisión y, en caso necesario, el procedimiento de desempate contemplado en la normativa vigente; y a la fase que denomina como de reubicación automática, en la que participan los solicitantes que en el proceso de adjudicación no obtienen plaza en el primer centro solicitado, a los que se asignan plazas en los centros designados como segunda y posteriores opciones en las posibles vacantes que pudieran quedar disponibles en cada centro.

En el proceso de reubicación automática también se lleva a cabo, en caso necesario, el proceso de desempate entre los alumnos participantes en dicha fase, utilizando la misma fórmula y el mismo resultado del sorteo público que se aplicaron en el proceso de adjudicación.

Una vez realizadas informáticamente las fases de adjudicación y reubicación automática se hacen públicas las listas en las que se recoge el resultado de ambas fases: los listados de solicitudes admitidas y de solicitudes no admitidas en cada centro.

Explica la consejería que, posteriormente, se lleva a cabo una reubicación manual de solicitudes, momento en el que los Servicios de apoyo a la escolarización (SAE) asignan las vacantes disponibles a los solicitantes que no hubiesen logrado plaza en ninguno de los centros solicitados.

Finalizado el trabajo de los SAE, se generan las denominadas listas de espera de cada centro, integradas por aquellos alumnos que no han sido admitidos en el centro solicitado en primera opción y optan a ocupar, por orden de puntuación, cualquier vacante sobrevenida que pudiera surgir en el mismo antes del inicio del curso escolar. Dichos listados están ordenados por puntuación e incluyen, en caso necesario, el resultado del posible desempate que haya sido necesario realizar entre las solicitudes no admitidas en el centro solicitado en primera opción.

En el informe aportado se admite la complejidad técnica del procedimiento descrito, se asegura que el mismo es respetuoso, en cada una de sus fases, tanto con la

normativa vigente como con la igualdad de oportunidades entre los solicitantes, no obstante lo cual, la Consejería de Educación e Investigación, en la línea sugerida por esta institución, se ha comprometido a adoptar, de cara al próximo proceso de admisión, medidas complementarias destinadas a incrementar la información de que, tanto previamente como a lo largo de su desarrollo, dispongan las familias madrileñas (18014257).

Admisión de alumnos con discapacidad

Una asociación representativa de los intereses de personas con el síndrome de Down se ha dirigido al Defensor del Pueblo cuestionando decisiones adoptadas por la Administración educativa del Principado de Asturias en materia de adjudicación de plazas a alumnos afectados por el citado síndrome, por entender que vulneraban previsiones de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad.

En concreto, la asociación se refería al caso de un niño de tres años afectado por el síndrome de Down, para el que su familia había solicitado plaza en un colegio público de Gijón en el que ya se encontraba escolarizada su hermana, y señalaba que la solicitud había sido resuelta en sentido denegatorio, ignorándose con ello, a juicio de la entidad reclamante, el derecho que, de acuerdo con la convención, asiste a los padres de los alumnos a solicitar y obtener la admisión de sus hijos con discapacidad en centros docentes determinados en los mismos términos que los padres del resto de los alumnos.

La Administración educativa adjudicó plaza al alumno en otro centro de la misma ciudad distinto del solicitado, fundando su decisión en la consideración de que este último disponía de los recursos personales necesarios para proporcionar al menor los apoyos que se mencionan en su informe de evaluación, sin tener en cuenta la petición de centro docente efectuada por los padres.

Entendía la asociación reclamante que la mencionada decisión contravenía previsiones de la Convención sobre derechos de las personas con discapacidad, que impone a los Estados parte (entre los que se encuentra España) la obligación de asegurar un sistema de educación inclusivo con la finalidad de hacer posible el ejercicio de este derecho por las personas con discapacidad.

De las previsiones de la convención se deduce que el derecho a una educación inclusiva exige que las personas con discapacidad «puedan acceder a una educación primaria y secundaria, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con las demás, en la comunidad en la que vivan», objetivos para cuya consecución deben asegurar que se «hagan los ajustes necesarios en función de las necesidades individuales».

Esta exigencia de acceso en igualdad de condiciones se traduce en la necesidad de que las solicitudes de admisión que se formulen para alumnos con discapacidad sean examinadas y resueltas con arreglo a los mismos criterios que las de los demás solicitantes, de manera que obtengan plaza en el mismo centro que se les hubiese asignado de no estar afectados por discapacidad, en el que la convención impone, de otra parte, la realización de los ajustes necesarios razonables para la atención de sus necesidades individuales.

La información proporcionada por la **Consejería de Educación y Cultura del Principado de Asturias** ha confirmado la descripción que la asociación realizaba de la actuación administrativa seguida en relación con la solicitud de admisión y ha permitido conocer que en la vía de recurso ejercitada por la madre del alumno se ha dejado sin efecto la asignación de la plaza cuestionada y se ha adjudicado al menor un puesto escolar en el centro solicitado por sus padres, al que se ha dotado de un auxiliar educador, con lo cual, a juicio de esta institución, se ha dado cumplimiento en el supuesto planteado, a las previsiones de la convención, que exigen que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás (18011197).

Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo [7.1.3]

Ayudas destinadas a alumnos con necesidad específica de apoyo educativo

En los últimos ejercicios se han recibido quejas formuladas por padres de alumnos y por asociaciones representativas de personas afectadas en las que se cuestiona el hecho de que las convocatorias de ayudas destinadas a alumnos con necesidad específica de apoyo educativo no incluyan en su ámbito de aplicación a los alumnos con trastorno de déficit de atención por hiperactividad (TDAH), pese a que la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en su redacción modificada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE), los incluye en la categoría de alumnos con necesidad específica de apoyo educativo.

Esta última ley introdujo modificaciones en la redacción inicial del artículo 71.2 de la LOE, ubicado en el Capítulo I, «Alumnado con necesidad específica de apoyo educativo», de su Título II, «Equidad en la Educación», en el que, tras la citada modificación, se señala ahora que:

> [C]orresponde a las administraciones educativas asegurar los recursos necesarios para que los alumnos que requieran una atención educativa diferente de la ordinaria por presentar necesidades educativas especiales, por dificultades específicas de aprendizaje, por TDAH, por sus altas capacidades intelectuales, por haberse incorporado tarde al sistema educativo, o por condiciones personales

o de historia escolar, puedan alcanzar el máximo desarrollo posible y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado.

No obstante al tratamiento legal descrito, las convocatorias de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que venían efectuándose, al definir su ámbito de beneficiarios, lo hacían en términos que vinculaban el derecho de los escolares afectados por dificultades específicas de aprendizaje o TDAH, a solicitar y a percibir las ayudas previstas para los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, a la concurrencia, al propio tiempo, de los mismos alumnos de una calificación de discapacidad o de un trastorno grave de conducta.

Se formuló, en noviembre de 2016, ante la entonces **Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades,** una solicitud de información respecto de las razones por las que las citadas categorías de alumnos no estaban comprendidas en las convocatorias en los mismos términos que otras categorías incluidas en el concepto de alumnado con necesidad específica de apoyo educativo.

La secretaría de Estado afirmó entonces que las ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo se dirigen exclusivamente a los alumnos que presentan necesidades educativas especiales y a los que poseen altas capacidades intelectuales, con la finalidad de ajustarse a las prescripciones contenidas en el Real Decreto 1721/2007, de 21 de diciembre, por el que se establece el régimen de las becas y ayudas al estudio personalizadas, en cuyos artículos 10 y 11 se regulan exclusivamente los componentes de las ayudas destinadas a las dos mencionadas categorías de alumnos.

Por ello, se señalaba, las convocatorias de ayudas para alumnado con necesidad específica de apoyo educativo no extienden su ámbito de aplicación a todos los alumnos que presenten trastornos de aprendizaje o TDAH, sino únicamente a aquellos de entre los mismos que presenten además discapacidad o trastorno grave de conducta, sin perjuicio de que en el futuro pudiera analizarse la posibilidad de ampliar el ámbito subjetivo de la convocatoria a colectivos distintos de los entonces previstos.

Sin embargo la LOE, después de incluir, en su artículo 71.2, a los alumnos con dificultades de aprendizaje y TDAH, entre los alumnos con necesidad específica de apoyo educativo, dedica la Sección 4ª del Título II, Capítulo I ya mencionados, al «Alumnado con dificultades específicas de aprendizaje», estableciendo, en relación con dicho alumnado las medidas de escolarización y atención específica a que es acreedor.

Al hacerlo señala, en el apartado 2 de su artículo 79 bis, que los principios que rigen la escolarización de estos alumnos son los de normalización e inclusión, no discriminación e «igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo».

A hacer efectivo este último principio se dirige, precisamente, el sistema de becas y ayudas al estudio, según se deduce de los artículos 2 bis, 3 e) y 83 de la LOE, cuyo objetivo, según se señala en el último de los preceptos mencionados, es el de «garantizar la igualdad de todas las personas en el ejercicio del derecho a la educación».

En definitiva, la vigente redacción de la LOE, al predicar la igualdad efectiva en cuanto al acceso y permanencia en el sistema educativo de los alumnos con problemas de aprendizaje y TDAH, contempla, a juicio de esta institución, su acceso al sistema de becas configurado en la ley como instrumento al servicio de dicha igualdad.

Esta institución manifestó a la secretaría de Estado su opinión de que el hecho de que las normas reglamentarias reguladoras del sistema de becas y ayudas al estudio no incluyeran a los alumnos con problemas de aprendizaje y TDAH, no puede entenderse sino como una falta de adaptación de las correspondientes normas al marco legal definido en la redacción vigente de la LOE.

De la misma manera debían valorarse, a juicio del Defensor del Pueblo, los contenidos de las convocatorias de ayudas mencionadas con anterioridad que, al no incluir en su ámbito de aplicación a los alumnos con problemas de aprendizaje o TDAH, para, según señalaba la Administración educativa, ajustarse a las normas reglamentarias mencionadas, incumplían previsiones legales expresas que contemplan el derecho de estos alumnos a beneficiarse del sistema de becas y ayudas al estudio cuando sus circunstancias socioeconómicas desfavorables les hagan acreedores a las mismas.

Los argumentos expuestos sirvieron de fundamento para la formulación, en mayo de 2017, ante la Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, de una Recomendación dirigida a la modificación de las normas reglamentarias que sirven de base a las convocatorias anuales de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, de manera que en las mismas se contuvieran las previsiones necesarias para que, de acuerdo con las prescripciones de la LOE a las que se ha hecho referencia, las convocatorias de ayudas extiendan su ámbito de aplicación, en los mismos términos a todos los alumnos con dificultades de aprendizaje.

Como respuesta a la resolución formulada, la secretaría de Estado manifestó, en julio de 2017, que había decidido iniciar estudios con la finalidad de determinar «el impacto presupuestario y la forma de acreditación de las necesidades para conocer su viabilidad tomando en consideración la potencial demanda social, el mantenimiento de la seguridad jurídica y la gestión más eficiente, desde el punto de vista social, de unos recursos por naturaleza limitados que pudiera dar lugar a la modificación del marco normativo vigente».

En el ejercicio del año 2018 ha proseguido la actuación del Defensor del Pueblo ante la secretaría de Estado, con el objeto de conocer los resultados que se derivasen de los estudios que se efectuaban en el seno del ministerio, así como las iniciativas que fuesen a adoptarse en orden a la realización de la modificación normativa recomendada por esta institución.

En un último informe, emitido en mayo de 2018, la ahora Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional manifestó que el Congreso de los Diputados, al tramitar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018, aprobó la inclusión en la futura ley de una disposición adicional, que hacía referencia a la cuestión planteada, con el contenido que se transcribe a continuación:

Disposición adicional primera. Condiciones aplicables en las convocatorias de ayudas para el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte para garantizar la inclusión educativa.

Con la finalidad de profundizar en la garantía del principio de equidad en la educación previsto en el Titulo II de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación, para el alumnado con necesidad especifica de apoyo educativo, el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, de acuerdo con lo previsto en los artículos 72.2 y 83 de dicha Ley Orgánica 2/2006, incorporará en sus convocatorias anuales de ayudas individualizadas para este tipo de alumnado previsiones específicas para los colectivos a que se refieren las secciones tercera y cuarta del Capítulo I de dicho Titulo II, que completarán las ya previstas en la normativa vigente para el alumnado de las secciones primera y segunda. De acuerdo con las disponibilidades presupuestarias dicha incorporación se realizará de forma progresiva en las sucesivas convocatorias a partir de la del curso 2019 2020, que preverán, en todo caso, los requisitos y forma de acreditación fehaciente de la situación que daría derecho a la percepción de la ayuda individualizada.

Para la concesión de estas ayudas, una vez acreditada la existencia de necesidad especifica de apoyo educativo, se atenderá exclusivamente a los requisitos de carácter económico de la unidad familiar del beneficiario.

Esta institución ha comprobado que los contenidos anteriores, con idéntico tenor literal, se han incorporado, como disposición adicional centésima quincuagésima cuarta, al texto de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, aprobada después de la emisión por la secretaría de Estado del mencionado informe (16012659).

Dotación de técnicos superiores en integración social

En el ejercicio 2016 se formuló una Recomendación en orden a la dotación de técnicos en integración social a los centros docentes de Andalucía, que lo precisasen para atender las necesidades educativas específicas de su alumnado, sin que por la Administración educativa andaluza se diese repuesta a la citada resolución antes del término del ejercicio.

La recomendación se formuló en el curso de la tramitación de una queja cuya promovente se refería al insuficiente tiempo de atención que dedicaba a su hija, afectada por una discapacidad física grave, el monitor del instituto de educación secundaria de la provincia de Cádiz en el que estaba escolarizada.

La tramitación de la queja ha continuado en los ejercicios 2017 y 2018 a lo largo de los cuales la citada Administración educativa ha remitido escritos sucesivos en los que ha realizado distintas consideraciones, relacionadas con los límites definidos legalmente para la contratación de personal estatutario temporal y funcionarios interinos, así como con la práctica que siguen las administraciones públicas de contratar la prestación de los correspondientes servicios con empresas, o referidas, por último, a la posibilidad de dar cumplimiento a la recomendación de esta institución articulando una transferencia de fondos desde la Agencia Pública Andaluza de Educación al capítulo I de la consejería, que permitiera crear las plazas y cubrirlas con personal de plantilla.

Como, a juicio de esta institución, de las citadas manifestaciones no se deducía el sentido de la decisión adoptada en orden a la aceptación o no aceptación de la recomendación formulada en su momento, de forma repetida a lo largo de los mencionados ejercicios se ha solicitado de la **Consejería de Educación de la Junta de Andalucía** que aclarase su postura, así como que remitiera información sobre las iniciativas que en su caso adoptase en orden a la dotación a los centros docentes bajo su dependencia de monitores de integración social en número adecuado para cubrir las necesidades de atención del alumnado de cada centro.

Debe recordarse, llegados a este punto, que la legislación educativa vigente —artículo 72.2 de la LOE— establece que las administraciones educativas deben dotar a los centros docentes de todos los recursos necesarios para la atención de las necesidades educativas especiales de su alumnado, deber al que la Administración educativa andaluza no estaba dando cumplimiento, de acuerdo con la información proporcionada, a causa de limitaciones de carácter presupuestario, lo que estaba dando lugar a repercusiones negativas tanto en el proceso educativo de la hija de la reclamante como de otros muchos alumnos de Andalucía que no han recibido o han visto reducido el tiempo de atención que les proporcionaban los citados profesionales.

También la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (artículo 24.2.b) establece que los Estados parte asegurarán que las personas con discapacidad puedan acceder a una educación primaria y secundaria inclusiva, de calidad y gratuita, en igualdad de condiciones con los demás en la comunidad en que vivan, sin que, de acuerdo con la interpretación que debe realizarse de la misma (Observación General 13 —U.N. Doc. E/C 12/1999/10— del Comité de Derechos Humanos, intérprete preeminente para la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), las obligaciones de consolidación fiscal y de reducción del déficit público y, en general, las limitaciones de carácter presupuestario, puedan legítimamente alegarse para ignorar o limitar el derecho de los alumnos con discapacidad a la mencionada educación inclusiva.

Igualmente debe recordarse, al respecto, que la referida Observación General 13 establece (parágrafo 31) que «[L]a prohibición de la discriminación, consagrada en el párrafo 2 del artículo 2 del pacto, no está supeditada ni a una implantación gradual ni a la disponibilidad de recursos; se aplica plena e inmediatamente a todos los aspectos de la educación y abarca todos los motivos de discriminación rechazados internacionalmente».

Y, asimismo, debe recordarse que a efectos de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, por «discriminación por motivos de discapacidad» se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo, y que ello incluye todas las formas de discriminación, entre ellas «la denegación de ajustes razonables».

Las respuestas que se han dado a las solicitudes de aclaración formuladas no han permitido a esta institución determinar con certeza la decisión adoptada sobre la Recomendación, por lo que esta institución, una vez efectuados los reiterados requerimientos ya citados, ha decidido dar por finalizada la tramitación efectuada (15012713).

Tramitación de oficio en materia de educación inclusiva

La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, ratificada sin reservas por España y, desde entonces, parte del ordenamiento jurídico español con rango formal de ley, consagra el derecho de las personas con discapacidad a la educación e impone a los Estados partes el deber de garantizar el derecho a la educación de todas las personas, entre ellas las personas con discapacidad, en un sistema inclusivo a todos los niveles (artículo 24 de la convención).

El alcance del derecho a la educación inclusiva a que se refiere la convención ha sido delimitado por el Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad en su todavía reciente Comentario General número 4 (2016), relativo al artículo 24 de la convención, en el que señala que «El derecho a la educación es el derecho de todas las personas a aprender en un sistema educativo diseñado teniendo en cuenta las necesidades de todas las personas, incluidas las personas con discapacidad, en el que todos los centros educativos acogen a todos los estudiantes, independientemente de sus condiciones físicas, intelectuales, sociales, lingüísticas u otras».

Un sistema educativo inclusivo, basado en la no discriminación e igualdad de oportunidades, requiere, según precisa el comité, la abolición del sistema separado de educación de estudiantes con discapacidad, la trasferencia progresiva de recursos de los centros educativos especiales hacia el sistema educativo general y el acceso del alumnado con discapacidad, en condiciones de igualdad con el resto de los estudiantes, a dicho sistema educativo general, en el que se le deben proporcionar los ajustes precisos que resulten razonables; y también requiere que «las personas con discapacidad puedan acudir a las escuelas primarias y secundarias dentro de las comunidades en las que viven» y que no sean «enviados fuera de su entorno» a efectos de escolarización.

El Comité sobre los derechos de las personas con discapacidad, ya en el año 2018, ha hecho público asimismo un informe en el que se recogen los resultados de la investigación efectuada en el año anterior sobre el grado de cumplimiento por el Estado español de las obligaciones que en materia educativa le impone la convención.

El informe establece que nuestro país no asegura ni en su legislación, ni en sus políticas, ni en sus prácticas educativas el derecho a la inclusión educativa del alumnado con discapacidad y concluye que en el sistema educativo español perviven «patrones estructurales de exclusión y segregación de las personas con discapacidad» quienes, en razón de la misma, «quedan encuadrados en un sistema de educación paralelo que consiste en los centros de educación especial o en las aulas especiales dentro de centros ordinarios», incompatible con la convención.

No corresponde a esta institución cuestionar las conclusiones alcanzadas por el comité en su informe, no obstante lo cual cabe expresar que, sin merma de la inclusividad, el sistema educativo puede incorporar fórmulas de escolarización especializadas para la atención educativa de los alumnos en razón de sus necesidades específicas, particularmente cuando los ajustes razonables no posibiliten su escolarización ordinaria y debe respetar también la libertad de creación de centros docentes, dentro del respeto a los principios constitucionales y, por lo que aquí interesa, de las obligaciones derivadas de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

No obstante lo anterior y desde la perspectiva de la convención, el Defensor del Pueblo inició tramitaciones de oficio ante cada uno de los **departamentos autonómicos de educación** y ante el **Ministerio de Educación y Formación Profesional,** gestor del sistema educativo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, instando la remisión de información sobre las decisiones que cada una de ellas tenga previsto adoptar en relación con su red de centros de educación especial así como sobre la explicación que, también en el marco de la convención quepa dar a los proyectos de creación de nuevos centros de educación especial que eventualmente tenga elaborados la respectiva Administración educativa.

Por último, se ha interesado de las citadas administraciones el envío de información sobre las medidas que tengan previsto adoptar en relación con las recomendaciones de actuación efectuadas por el Comité sobre derechos de las personas con discapacidad, en el informe sobre España, ya mencionado, para dar cumplimiento a las mismas y, en definitiva, a las obligaciones que se derivan de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.

Estas actuaciones, que se iniciaron en diciembre de 2018, no habían obtenido respuesta de las administraciones educativas consultadas en las fechas en las que se redacta este informe (18017010 y otras).

Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria [7.1.4]

Regulación estatal de las pruebas para la obtención de títulos de formación profesional

El promovente de una queja formulada en el presente ejercicio que, a su juicio, el Real Decreto 1147/2011, de 29 de junio, por el que se establece la ordenación general de la formación profesional del sistema educativo, efectúa una regulación de las pruebas para la obtención de títulos de formación profesional, previstas en el artículo 69.4 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), que, al encomendar a dichas administraciones educativas la concreción de muchos de sus aspectos, ha hecho posible su configuración como pruebas escritas que, a su juicio, no permiten hacer una evaluación fiable y técnicamente rigurosa del grado en que quienes las realizan tengan adquiridas las destrezas prácticas —definidas en las normas por las que se establecen los respectivos títulos profesionales— que deben acreditarse para su obtención.

En el informe que ha emitido la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional** ante la que se ha tramitado la queja, se señala que, de acuerdo con lo establecido en el citado artículo 69.4 de la LOE, en el que se configuran las pruebas dirigidas a la obtención directa de los títulos de bachiller y de formación profesional, corresponde a las administraciones educativas autonómicas la competencia

para la organización, la elaboración y el desarrollo de las pruebas para la obtención del título de técnico o técnico superior y no al Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Señala, asimismo, la secretaría de Estado, que el Ministerio de Educación y Formación Profesional tiene competencias para la ordenación general del sistema educativo y eso, en el caso de la formación profesional, lo realiza a través del citado Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio, y de los reales decretos de implantación de cada título en los que se especifica para cada uno de sus módulos, los resultados de aprendizaje, criterios de evaluación y contenidos básicos.

Concluye la secretaría de Estado que, de acuerdo con la normativa mencionada, son las administraciones educativas de las comunidades autónomas las competentes para realizar las pruebas libres para la obtención de títulos de formación profesional, al tiempo que señala que los exámenes citados permiten el acceso a titulación de formación profesional a personas que por sus características personales, familiares, laborales, etcétera, no pueden acudir a otra modalidad, cumpliendo los mandatos de igualdad entre los españoles y derecho a la educación recogidos en la Constitución española, entre otros.

Esta institución no discute la competencia de las administraciones educativas autonómicas para la organización de las citadas pruebas. Sin embargo, en el mismo precepto legal que menciona la secretaría de Estado (artículo 69.4 de la LOE) se encomienda al Gobierno el establecimiento reglamentario de las condiciones y características de dichas pruebas, y es precisamente el contenido de la regulación dictada en uso de la citada habilitación lo que se cuestiona en la queja planteada, en la medida en que, al no definirse la forma de realización de las pruebas, se ha dejado abierta la posibilidad de que las administraciones autonómicas hayan procedido a la configuración de las mismas que cuestiona el reclamante.

Las precisiones anteriores se han trasladado a la secretaría de Estado, de la que se ha reiterado la solicitud de información en su momento efectuada (18013091).

Recomendación sobre precios públicos de centros de educación infantil

El artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), establece que la educación infantil constituye la etapa educativa con identidad propia que atiende a niñas y niños desde el nacimiento hasta los seis años de edad, cuya finalidad es contribuir al desarrollo físico, afectivo, social e intelectual de los niños.

De acuerdo con lo previsto en el Decreto 105/2009, de 23 de diciembre, por el que se regula la financiación del primer ciclo de Educación Infantil en la Comunidad de

Madrid, esta comunidad autónoma, con el objetivo de facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar de las familias con hijos menores de tres años, mantiene e incrementa permanentemente la red pública de centros de educación infantil, red que se encuentra constituida tanto por centros de titularidad autonómica como por centros de titularidad municipal y de otras instituciones públicas. La Comunidad de Madrid contribuye económicamente a la construcción, puesta en marcha y funcionamiento de dichos centros a través de distintas fórmulas de financiación, siempre con el fin de incrementar el número de plazas públicas para atender a la creciente demanda de escolarización.

La Comunidad de Madrid financia y pone en el mercado plazas públicas de educación infantil y para ello ha aprobado una tarifa que tiene en cuenta la situación económica de los demandantes de estas plazas, basada en el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).

En el ejercicio 2018 ha continuado la tramitación de una queja formulada en 2017, cuyo promovente cuestionaba la delimitación de uno de los tramos de renta familiares que se contemplaban en la normativa de la Comunidad de Madrid para fijar las cuotas que debían abonar los padres de los alumnos de la citada etapa educativa. La queja se basaba en la consideración de que el tramo abarcaba una horquilla de rentas per cápita excesivamente amplia, que va desde los 7.656 hasta los 25.725 euros anuales (de entre 1 y 3'35/3'40 veces el IPREM).

En su respuesta, la consejería no explicaba las razones de tal decisión, ya que únicamente señalaba que se habían tenido en cuenta los indicadores (IPREM) utilizados habitualmente como referencia para la concesión de ayudas y el acceso a prestaciones sociales, cuya aplicación no había cuestionado en ningún momento esta institución.

No obstante, se entendía que no resultaba lógico considerar que tienen una capacidad económica similar y, por tanto, de pago, quienes dispongan de una renta per cápita de 7.656 euros y quienes cuentan con unos ingresos de 25.725 euros.

El importe de los precios públicos tiene que cubrir, como mínimo, el coste del servicio prestado o de la actividad realizada y solo cuando existan razones sociales, benéficas, culturales o de interés público que así lo aconsejen, se pueden fijar precios públicos por debajo del coste, según el artículo 28 del Decreto Legislativo 1/2002, de 24 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Tasas y Precios Públicos de la Comunidad de Madrid.

Ahora bien, una vez que la Administración considera que existen razones de interés general que aconsejan la reducción del precio público, de acuerdo con la normativa citada, las reducciones que se decidan no pueden establecerse obviando los principios que deben presidir la adopción de la referida medida.

En el supuesto planteado, el establecimiento de una escala en la cuantía de este precio público se produce en consideración a la capacidad económica de los destinatarios, siendo las situaciones diferenciadas expresivas de esa capacidad. Sin embargo, no todas estas situaciones han sido tratadas con idéntico criterio e igual incidencia, lo que hace que, en definitiva, se erosione el principio de capacidad económica en relación con el principio de igualdad, que han de orientar las medidas que se adoptan en cualquier materia con consecuencias económicas para los ciudadanos.

Es cierto que la Constitución no ampara la llamada discriminación por indiferenciación, pero también lo es que dar un tratamiento idéntico a situaciones de renta tan dispares, como sucede en el supuesto que nos ocupa, conlleva consecuencias injustas, máxime cuando la Administración ha considerado que estas situaciones son susceptibles de una tutela especial, pero la horquilla económica es tan amplia que no cumple el objetivo perseguido.

Es más, si se observan los cuatro tramos de renta para los que se fija el precio público se concluye que el recogido en el apartado c) no guarda proporción con el establecido en el apartado b), renta per cápita entre 5.644 euros y 7.656 euros. La aplicación de la tarifa del apartado c) produce el denominado error de salto, que provoca desigualdad al tratar de forma idéntica cuantías de renta muy separadas entre sí, sin establecer alguna corrección que permita un resultado más justo.

Los ciudadanos tienen derecho a un trato no discriminatorio, y en este caso la aplicación de la norma genera diferencias no justificadas que pueden quebrar el principio de igualdad del artículo 14 de la Constitución. No parece razonable ni proporcionada la escala establecida, cuya aplicación estricta nubla el objetivo de la financiación de la educación infantil.

Al considerar todo ello contrario al principio de igualdad, esta institución dirigió a la **Consejería de Educación e Investigación de la Comunidad de Madrid** una **Recomendación,** en el sentido de que la desigualdad que provoca la aplicación del tramo de rentas mencionado sea corregida y delimitado, de manera que abarque un abanico de renta per cápita más reducido.

En su respuesta, la consejería ha manifestado que el tramo de renta objeto de la queja se viene manteniendo desde el año 2012, en que fue establecido por Acuerdo de Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, adoptado el 14 de junio de dicho año.

Añade que los acuerdos del Consejo de Gobierno adoptados en 2016, 2017 y 2018, por los que se establecieron las cuantías de los precios públicos en escuelas infantiles a partir del curso 2016-2017, 2017-2018 y a partir del curso 2018-2019, respectivamente, si bien han mantenido los mismos tramos de renta, han reducido las cuantías de los precios públicos en un veinte por ciento, un cinco por ciento y otro cinco

por ciento, respectivamente, lo que ha beneficiado a todas las familias cuyos hijos están escolarizados en escuelas infantiles de la Red Pública de la Comunidad de Madrid, y señala, asimismo, que la cuantía de la cuota de escolaridad asignada al tramo de renta objeto de la presente reclamación ha quedado fijada en 129,96 euros a partir del curso 2018-2019.

Concluye señalando que la Recomendación formulada podrá ser tenida en cuenta con ocasión de una futura actualización de los precios públicos.

Esta institución, ante la respuesta obtenida, ha entendido que la Administración educativa madrileña no tiene intención de poner en práctica la recomendación en los términos en que fue formulada (17003241).

Neutralidad ideológica en los centros docentes

En el último tramo del año 2017, se recibieron quejas sobre la posible existencia de adoctrinamiento ideológico en centros educativos de Cataluña, que afectaban a un porcentaje muy reducido del total de ellos.

Posteriormente, ya en 2018, se recibieron algunas quejas más sobre el mismo asunto, alguna de ellas promovidas por organizaciones o asociaciones cívicas, en las que se denunciaba un cierto número de supuestos en los que los centros e instalaciones educativas habrían o estaban siendo utilizadas con fines de adoctrinamiento o para la realización de actos o instalación de símbolos de ideología política.

Debe recordarse que el 27 de octubre de 2017 tuvo lugar la publicación del Real Decreto 944/2017, por el que se designaba a órganos y autoridades encargados de dar cumplimiento a las medidas dirigidas al Gobierno y a la Administración de la Generalitat de Cataluña, autorizadas por acuerdo del Pleno del Senado de la misma fecha, por el que se aprobaban las medidas requeridas por el Gobierno, al amparo del artículo 155 de la Constitución.

En la citada disposición se habilitaba a «los ministros como titulares de sus departamentos para el ejercicio de las funciones y para la adopción de acuerdos, resoluciones y disposiciones que correspondan a los consejeros, conforme a la legislación autonómica de aplicación, en la esfera específica de su actuación» (artículo 6).

Al mismo tiempo, esta institución tuvo conocimiento de que el entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, dirigió al Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña sucesivos requerimientos para que investigase actos que podían constituir adoctrinamiento político de menores.

La mencionada vía pareció a esta institución adecuada para el tratamiento de las mencionadas quejas, por lo que se remitió al entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, a través de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial, la información proporcionada por los autores de las quejas, a fin de que por el citado departamento se estudiase la procedencia de efectuar nuevos requerimientos, en la línea de los ya dirigidos al Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña, que permitieran depurar los hechos, establecer eventuales responsabilidades en relación con los mismos y restablecer la integridad de los derechos afectados.

La solicitud de información hubo de reiterarse en dos ocasiones sucesivas recordando el contenido del artículo 18.1 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, y el deber legal que impone su artículo 19, que incumbe a todos los poderes públicos, de colaborar con carácter preferente y urgente con el Defensor del Pueblo.

Finalmente, en abril de 2018, se recibió escrito de la Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial del entonces Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, que se limitaba a hacer referencia a los tres requerimientos sucesivamente formulados al Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña (27 de septiembre, 5 de octubre y 26 de octubre de 2017), y a las solicitudes de intervención de la inspección educativa de esa comunidad autónoma en relación con las actuaciones de diversos centros docentes que no se concretaban, proporcionando nada más que una somera referencia a las respuestas que los referidos requerimientos habían obtenido del Departamento de Enseñanza, las cuales venían, en líneas generales y sin mayores precisiones, a justificar y relativizar las incidencias denunciadas.

Del informe recibido no se desprendía la valoración que las respuestas a los requerimientos hubieran merecido al ministerio ni, en concreto, si se entendía que venían razonablemente apoyadas y se emitían sobre la base proporcionada por las actuaciones de inspección que parecían necesarias, ni, en caso contrario, las actuaciones sucesivas que se hubieran llevado a cabo o estuviese previsto efectuar ante la Administración educativa de Cataluña en relación con la cuestión planteada.

En definitiva, el informe aportado se consideró claramente insuficiente, ya que no valoraba la actuación de la Administración educativa de Cataluña, ni aportaba datos sobre las actuaciones inspectoras, supervisoras y de control que hubieran podido y debido efectuarse, por lo que el 11 de mayo de 2018, se remitió un nuevo escrito al ministerio para que aportase nueva y concreta información al respecto.

Finalmente, en diciembre de 2018, se ha recibido un nuevo informe de la **Dirección General de Evaluación y Cooperación Territorial** en el que se describen con un mayor detalle las actuaciones practicadas: los requerimientos efectuados y las

respuestas que obtuvieron del Departamento de Enseñanza de la Generalitat de Cataluña, así como las contestaciones del ministerio a sus alegaciones.

En todos los casos, el departamento de la Generalitat**,** según se señala en este informe, considera, tras el análisis de los hechos descritos en los requerimientos, que «no procede restaurar derechos ni depurar responsabilidades» aludiendo a la inconcreción o falta de rigor de las denuncias, a la contextualización de los hechos en la situación excepcional en que está inmersa la sociedad catalana, al clima de normalidad existente en las aulas y la voluntad de los docentes para restaurar la convivencia y, en algunos supuestos, en la obligación de paralizar cualquier propuesta de procedimiento sancionador al haberse incoado diligencias previas a varios docentes de distintos centros hasta la resolución judicial.

Asimismo, el ministerio describe en su informe el marco competencial dentro del que se efectuaron las actuaciones descritas, señalando que los requerimientos y demás escritos interpuestos ante el Departamento de Enseñanza, en virtud del artículo 44.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ponían en conocimiento los hechos que, en el contexto de la convocatoria ilegal del referéndum de 1 de octubre de 2017, habían sido denunciados como presuntamente constitutivos de vulneración del derecho fundamental a la educación, del artículo 27 de la Constitución, cuya garantía en su ejercicio básico, en interrelación con el resto de derechos constitucionales, es atribuida al Gobierno, en virtud del artículo 149.1.1 y 149.1.30 del propio texto constitucional, garantía que es articulada por los preceptos 149 y 150 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

No concreta el informe si los requerimientos y demás escritos interpuestos ante el Departamento de Enseñanza al amparo del artículo 44.1 de la mencionada Ley 29/1998, tras las respuestas recibidas, dieron o no lugar a la interposición de recursos en vía jurisdiccional. El informe se limita a resaltar la puesta en conocimiento de los hechos a la Administración autonómica debido a que esta es la única competente en virtud del orden competencial establecido por el artículo 149.1.30 de la Constitución y que recoge el artículo 131 del Estatuto de Autonomía de Cataluña y, asimismo, que la alta inspección, en virtud de las competencias que le atribuye el artículo 150 de la Ley Orgánica de Educación, y siguiendo la consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, carece de relación jerárquica respecto a la Administración autonómica y, en consecuencia, de cualquier competencia de control «directo» o facultades ejecutivas sobre la comisión de posibles infracciones por autoridades educativas autonómicas o cualquier miembro de la comunidad educativa en dicho territorio.

De todo lo expuesto se informó a las Cortes Generales en una comparecencia ante la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Relaciones con el Defensor del Pueblo. Con anterioridad, en el mes de septiembre de 2018, el Defensor del Pueblo hizo

pública una declaración institucional en la que manifestó que los poderes públicos deben respetar el principio de neutralidad ideológica propio de una sociedad pluralista, y ello es incompatible con la presencia en los edificios públicos —máxime si dicha presencia es permanente— de símbolos propios de una ideología, el respeto a la cual debe cohonestarse con el respeto a las demás que concurren en una sociedad libre, abierta, democrática y tolerante. La responsabilidad inmediata de dar cumplimiento efectivo a ese deber de neutralidad corresponde a las autoridades educativas autonómicas en razón de las competencias asumidas.

Partiendo de estas consideraciones, se mantienen en curso actuaciones ante el **Ministerio de Educación y Formación Profesional y ante diversas autoridades de la comunidad autónoma, y en particular ante el Departamento de Enseñanza,** en relación con la instalación de determinada simbología ideológicamente partidista en fachadas y edificios de escuelas, institutos y universidades.

Lengua vehicular de las primeras enseñanzas

Con respecto a la lengua en la que se imparten las primeras enseñanzas, se produce un problema de interpretación, ya que la normativa legal sobre normalización lingüística de aplicación en las Illes Balears reconoce a los padres de los alumnos el derecho a solicitar que sus hijos reciban dichas enseñanzas en su lengua materna en las etapas de Educación Infantil y en los dos primeros cursos de Educación Primaria. A su vez, el Decreto 92/1997, de 4 de julio, que regula el uso y la enseñanza de y en la lengua catalana, propia de las Illes Balears, en los centros docentes no universitarios, determina que, como mínimo, el cincuenta por ciento de las horas lectivas se impartan en lengua catalana. Por ello, la **Consejería de Educación y Universidades** considera que no cabe pretender que todas las materias se impartan en castellano. En el centro objeto de la queja, la carga lectiva en lengua castellana en la educación infantil era de 6'5 horas semanales, mientras que en los primeros cursos de la educación primaria se impartían en lengua castellana la materia troncal de Lengua Castellana, la materia específica de Religión/Valores Sociales y Cívicos, y las horas de libre disposición.

La institución, tras sucesivas peticiones de información, ha finalizado sus actuaciones, si bien considera que la postura que mantiene la Administración educativa balear debiera ser menos restrictiva, en cuanto al alcance del derecho de los padres de los alumnos a que sus hijos reciban las primeras enseñanzas en su lengua materna. A juicio del Defensor del Pueblo, la proclamación de este derecho debiera dar lugar a que los alumnos reciban en esa lengua las enseñanzas que se les impartan durante esa etapa, con la excepción, claro está, de la materia correspondiente a la lengua cooficial y a la lengua extrajera (16005825).

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA [7.2]

[...]

Ayudas y becas [7.2.5]

[...]

Becas para los estudiantes menores de edad con discapacidad, en los supuestos de custodia compartida

Las becas y ayudas al estudio constituyen uno de los instrumentos que contribuyen de forma más eficaz a hacer posible el principio de igualdad de oportunidades. Un colectivo que precisamente requiere una especial protección es el alumnado con necesidad específica de apoyo educativo, asociada a algún tipo de discapacidad de la que resulte la necesidad de recibir educación especial, o bien a una alta capacidad intelectual que precise actividades complementarias a la formación reglada. En virtud de ello, se vienen convocando anualmente por el Estado ayudas destinadas a colaborar en los gastos que la educación de los mencionados alumnos genera para sus familias.

Se ha tenido conocimiento durante 2018 de algunos supuestos en los que, en las situaciones de separación o divorcio, la discrepancia de uno de los progenitores sobre la procedencia o no de solicitar una beca para un menor con necesidad específica de apoyo educativo impide que la beca pueda ser tramitada, ya que el Ministerio de Educación y Formación Profesional convocante exige ineludiblemente la firma de ambos progenitores que comparten custodia para tramitar la solicitud de la beca o ayuda, sin que existan soluciones alternativas ni se pondere el superior interés del menor a la obtención de la ayuda sin demora.

Por tanto, se inició en julio de 2018 una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Educación y Formación Profesional,** a fin de que, de confirmarse esta información, fuera analizada la viabilidad de establecer fórmulas alternativas para la tramitación y en su caso reconocimiento de las becas y ayudas en estos supuestos.

La secretaría de Estado consultada alegó que la negativa de uno de los progenitores a firmar la solicitud impide la adecuada valoración de los requisitos de carácter económico de la familia del menor solicitante, ya que, en caso de custodia compartida, se consideran miembros computables ambos padres y, por tanto, deben prestar los dos su consentimiento expreso en la solicitud para que los órganos competentes accedan a sus respectivos datos económicos (renta, patrimonio o actividades económicas). Y en consecuencia, si falta una de las dos firmas no se admite a trámite la solicitud, y es el juez quien debe en su caso determinar que de la negativa de

uno de los padres con custodia compartida a autorizar la consulta de sus datos económicos pudiera derivarse un perjuicio para el menor por no poder obtener la beca.

De las respuestas recibidas durante esta actuación de oficio se dedujo que cuando se deniega la tramitación de estas solicitudes de beca, ante la negativa inicial de uno de los progenitores a firmarla, no se produce ninguna actuación administrativa hasta que se dicta la correspondiente resolución judicial, que es cuando —en los casos en los que no ha prescrito el acto denegatorio que se revisa— se consultan por el ministerio los datos fiscales del progenitor que no firmó en su día para, en su caso, proceder a revocar la denegación de la beca y a su concesión y pago a través de la vía de revocación de los actos que prevé la Ley 39/2015, de 1 de octubre.

Por tanto, en estos supuestos no se produce medida alguna que evite o palíe los efectos negativos de la denegación de la beca del menor sin previa tramitación, ya que en todos los casos, según los datos facilitados, no se adopta semejante medida hasta que se produce la resolución judicial.

En consecuencia, y teniendo en cuenta el calendario académico, no es infrecuente que las resoluciones judiciales en este tipo de procedimientos se produzcan una vez finalizados los plazos para la presentación de la solicitud, así como los de la presentación de las alegaciones contra la propuesta de denegación o del recurso de reposición contra la resolución de la convocatoria, e incluso finalizado el curso académico en el que se generaron los gastos del alumnado con necesidad específica de apoyo educativo que se subvenciona y que son los que, en su caso, serían cubiertos con el importe de la beca que no llegó a tramitarse.

La consideración de miembros computables a ambos progenitores en casos de custodia compartida también se prevé en las convocatorias de becas de carácter general para estudios postobligatorios, y tal consideración ha suscitado también quejas cuando las becas son denegadas como consecuencia de la superación de los umbrales de renta y patrimonio de uno de los progenitores, mientras el que sí cumple los requisitos económicos es el que convive con el menor.

En estos supuestos, los interesados coinciden en señalar que pese a que el progenitor que supera los umbrales comparte al cincuenta por ciento los gastos de manutención del solicitante, con la denegación de la beca quedan sin cubrir las necesidades económicas que tiene que soportar a solas, y que en otro caso quedarían cubiertas con la cuantía que ha sido denegada (18012045, 18011004, 18003070 y otras).

SANIDAD [parte II, capítulo 8 del informe anual]

[...]

ORDENACIÓN DE PRESTACIONES [8.3]

[...]

Uso de bloqueadores hormonales

Con relación a la formación de un criterio sobre el uso de bloqueadores hormonales en menores transexuales, el **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** ha comunicado que, según información recabada a la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, no existe ningún medicamento que tenga la indicación de bloqueador hormonal, y que, en su caso, puede prescribirse fuera de las indicaciones de un medicamento autorizado *(off-label).* Asimismo, informa de que la Comisión de Prestaciones, Aseguramiento y Financiación consideró, en su reunión de marzo de 2018, que actualmente no hay problema para que los menores transexuales puedan acceder a la medicación, aplicando el correspondiente criterio clínico.

El Defensor del Pueblo con relación al pronunciamiento de la Comisión de Prestaciones ha solicitado que se aporte una mayor concreción sobre el criterio alcanzado con relación a la edad mínima para el acceso a dichos bloqueadores, pues la entidad compareciente advierte en su queja de la disparidad en la limitación de edad exigida al respecto en distintos servicios de salud a la hora de financiar el tratamiento, así como diferencias en los efectos producidos por un mismo tratamiento según se administre de forma más o menos temprana. Asimismo, se ha interesado por conocer la valoración de la Comisión Permanente de Farmacia sobre la viabilidad de adoptar acuerdos que promuevan un consenso científico sobre el uso de bloqueadores hormonales a menores transexuales (15005618 y 15007900).

[...]

Implantes cocleares

Se ha recibido un grupo de quejas, procedentes de Cataluña, en la que varios padres y madres de niños a los que se les ha realizado un doble implante coclear expresan su desacuerdo con la falta de financiación pública del segundo de esos implantes. Los interesados recuerdan la previsión incluida en el anexo VI del Real Decreto 1030/2006, de 15 de septiembre, que establece la cartera de servicios comunes del Sistema Nacional de Salud y el procedimiento para su actualización, introducida por la Orden

SSI/1356/2015, de 2 de julio, en su apartado 6, que incluye en la cartera la implantación bilateral coclear tras valoración individualizada en niños y en adultos, siempre de acuerdo con los protocolos establecidos por las respectivas administraciones sanitarias. Los interesados han planteado que, a pesar de que los facultativos que atienden a los niños consideraron que estaba indicada clínicamente la intervención simultánea bilateral, el Servicio Catalán de Salud solo se hace cargo de uno de los implantes, teniendo que asumir las familias un coste muy elevado, superior a los 20.000 euros.

Se solicitó en el mes de mayo información al **Departamento de Salud de la Generalitat de Cataluña** para conocer el protocolo general seguido en esa comunidad a los efectos de financiar esta prestación, estando pendiente la preceptiva respuesta (18005290 y relacionadas).

PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS [8.9]

[...]

Copago farmacéutico [8.9.1]

El Defensor del Pueblo continúa recibiendo quejas de ciudadanos que se ven perjudicados por la actual legislación en materia de aportación de los usuarios a la financiación de la prestación farmacéutica, introducida en el ordenamiento por el Real Decreto-ley 16/2012, de 20 de abril. A finales de 2017, como se mencionó en el anterior informe anual, esta institución volvió a plantear unas recomendaciones al Gobierno, actualizando el contenido de resoluciones anteriores, para que desde el ministerio con competencia en materia de sanidad, y demás departamentos implicados, se elaborara una propuesta de modificación de los artículos 102 y 103 de la vigente Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, en la redacción aprobada por el Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Una modificación que incluyera, al menos, resumidamente, los siguientes aspectos:

- determinar la competencia y el procedimiento para resolver las solicitudes y reclamaciones de los ciudadanos en materia de aportación farmacéutica;
- ajustar el procedimiento para asignar a cada usuario el tipo de aportación a su verdadero y actual nivel de ingresos;
- revisar los tramos de renta establecidos para asignar un tipo de copago;
- incorporar a los colectivos exentos de aportación farmacéutica, al menos, los siguientes grupos: 1) personas con discapacidad no exentas por otros supuestos; 2) personas con ingresos económicos de cualquier naturaleza que

no superen un umbral mínimo a determinar en función de los indicadores de riesgo de pobreza;

- incluir el beneficio de exención en el copago, cuando no esté prevista por otra causa, o la aplicación de un porcentaje mínimo, al grupo de pacientes con enfermedades crónicas severas, con especial referencia a los menores de edad, incluidas las enfermedades raras o poco frecuentes, las enfermedades degenerativas y las patologías oncológicas;
- una cláusula que permita la apreciación por la Administración sanitaria competente de otras circunstancias excepcionales que merezcan el reconocimiento individualizado del beneficio de exención.

En su primera respuesta, el entonces **Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad** no aceptaba la **Recomendación,** pero dejaba entreabierta la posibilidad de estudiar la aprobación de nuevos tramos de renta para determinar el tipo de copago y hasta la exención para un determinado nivel de ingresos mínimos. Por otro lado, sí se anunciaba el encargo de un estudio para evaluar el impacto del modelo de copago farmacéutico, para los pacientes y para los objetivos de contención de gasto farmacéutico, cuestión que también había sido objeto de una Recomendación institucional. Se estimó oportuno realizar un trámite de seguimiento de Recomendación, con el fin de concretar si los términos de la respuesta dada por el ministerio se verían reflejados en una propuesta concreta de reforma normativa.

Transcurridos varios meses, en los que se produjo un cambio de titularidad ministerial, finalmente se recibió un nuevo informe del **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** que recogía los nuevos objetivos del Gobierno, encaminados a eliminar barreras económicas para el acceso de los ciudadanos a los medicamentos. En concreto, se señalaba que se incluiría en el Anteproyecto de Presupuestos Generales para 2019, la eliminación del copago para los siguientes grupos de usuarios: «pensionistas con rentas contributivas con cónyuge a cargo o por viudedad»; e integrantes de «familias con una renta anual por unidad de consumo inferior a 9.000 euros, con cargas familiares».

A la vista de esta respuesta, se dio por aceptada, aunque solo parcialmente, la Recomendación formulada. Precisamente, en el momento de elaboración de este informe, se conoció el contenido del proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el año 2019, que iniciaba su tramitación parlamentaria. La proyectada disposición final vigesimosexta recogía la modificación anunciada del artículo 102 del texto refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio. Su contenido, que fundamentalmente añade dos letras al apartado 8 de ese artículo, no coincide con la

información facilitada previamente por el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, restringiendo el alcance de la modificación propuesta y, en consecuencia, el seguimiento de los aspectos que han sido reiteradamente objeto de Recomendación por parte del Defensor del Pueblo.

Finalmente, el proyecto de presupuestos ha sido rechazado y poco después han sido convocadas elecciones generales. En atención a estas circunstancias y a las que sigan produciéndose y planteando los ciudadanos en esta materia, la institución retomará las actuaciones desarrolladas (17004346).

POLÍTICA SOCIAL [parte II, capítulo 9 del informe anual]

Consideraciones generales

Como es habitual cada año, se tratan aquí las cuestiones relevantes suscitadas respecto al sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo y a las variadas cuestiones relativas a la protección de los derechos de las personas con discapacidad, la atención a las personas mayores y a aquellas en situación de dependencia. También se dedica un apartado a la última red de protección, la protección de las personas en situación de pobreza o exclusión social por carecer de rentas para subsistir.

[...]

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [9.1]

Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo [9.1.1]

El Defensor del Pueblo presta una atención especial a las quejas que afectan a menores en situación de riesgo o desamparo, con el fin de verificar si se han respetado los derechos de todas las partes afectadas.

Las circunstancias que pueden ser indicativas del desamparo están reguladas en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y en el artículo 172 del Código Civil. Son las que suponen una amenaza o perjuicio para la integridad física o mental del menor, traen causa del incumplimiento o inadecuado ejercicio de la patria potestad, la tutela o la guarda y sus consecuencias no pueden ser evitadas mientras permanezca en su entorno de convivencia. Deben tener la suficiente gravedad, así como ser valoradas y ponderadas conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad (entre otras, el abandono del menor, los malos tratos físicos graves, los abusos sexuales, la negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones alimentarias y de salud, el maltrato psicológico continuado, cualquier forma de explotación o la inducción al absentismo escolar).

Cabe recordar, tal y como se ha hecho en otros informes anuales, que la resolución de la Administración por la que declara que un menor se encuentra en desamparo conlleva la suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria, de modo que la entidad pública de protección asume la tutela *ex lege*. Se trata de un acto ejecutivo de forma inmediata e implica que los padres deben proceder a la entrega del menor, aunque impugnen la resolución. Esta amplia potestad, que el sistema legal de protección

de menores atribuye a la Administración, debe llevar a las entidades públicas de protección a extremar en sus actuaciones el respeto a las normas, con el fin de evitar posibles vulneraciones de los derechos de las partes implicadas.

Por la misma razón, esta institución traslada a las administraciones que las resoluciones deben motivar las circunstancias indicadoras de desamparo, no solo enumerar los apartados correspondientes de las normas que las recogen, como en ocasiones sucede. Una motivación reforzada permite a los interesados conocer los factores que pueden influir en el futuro de las relaciones con sus hijos y oponerse a la resolución. Además, facilita al ministerio fiscal y a los tribunales el ejercicio de sus labores de vigilancia y supervisión. Asimismo, las entidades públicas de protección y los servicios sociales deben primar las actuaciones preventivas y la detección de las situaciones de riego, con el fin de evitar que se llegue a tener que declarar el desamparo del menor y la separación de su entorno de convivencia.

En este marco, son numerosas las actuaciones realizadas en 2018 a partir de quejas de los padres o familiares a quienes se les ha separado de sus hijos y quieren recuperar su guarda y custodia o ampliar el régimen de visitas. La casuística es muy variada, si bien la mayor parte de las actuaciones se finalizaron al constatar que el menor había vuelto con la familia, que había existido un pronunciamiento judicial o que la Administración había actuado correctamente en interés del menor (17004829, 17010628, 17011044, entre otras).

Notificación inmediata de la resolución administrativa de declaración de desamparo y las medidas adoptadas, sin que sobrepase el plazo máximo de 48 horas

Destaca en este ejercicio la intervención de esta institución debido a la retirada efectiva de dos menores y su traslado a un centro de protección, por el procedimiento de urgencia, durante el trámite de información a la madre, sin que recibiera copia de la resolución de desamparo hasta mes y medio después, en lugar de en las 48 horas siguientes, como preceptúa el Código Civil.

La separación de los menores de sus padres, en contra de su voluntad, y su ingreso en un centro residencial, sin la existencia de un acto administrativo previo que habilite a la Administración a realizar dichas actuaciones, y que permita a los interesados acogerse al amparo judicial, podría ser considerado como injerencia en el derecho al respeto de la vida privada y familiar que consagra el artículo 8 del Convenio para la protección de los derechos y de las libertades fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950. Por ello, el apartado 1 del artículo 172 del Código Civil exige la notificación de la resolución administrativa que declare la situación de desamparo y las

medidas adoptadas, de forma inmediata sin que sobrepase el plazo máximo de 48 horas, tanto a los progenitores como al menor afectado, si tuviere suficiente madurez o fuera mayor de doce años, y al ministerio fiscal.

En las actuaciones, la madre queda en situación de indefensión, desde que se le retira la guarda de sus hijos hasta que recibe la resolución de la Administración, dado que durante ese tiempo queda privada de su derecho a oponerse en vía judicial a la resolución de desamparo y asunción de la tutela por la Administración. Mes y medio es un tiempo que en otros procedimientos administrativos puede tener una incidencia relativa, pero que es extenso si se trata una separación del entorno familiar y está en juego el interés superior del niño.

El Defensor del Pueblo dirigió una **Recomendación** a la **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia,** a fin de que se adoptasen las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo a la suspensión de la patria potestad y a la retirada de la guarda de los padres sobre un menor, se dicte la preceptiva resolución administrativa y sea notificada a los progenitores, tutores o guardadores, de forma inmediata sin sobrepasar el plazo máximo de 48 horas. La Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades la aceptó parcialmente, en cuanto a la emisión de la resolución en el plazo más breve, pero no respecto a que deba ser comunicada necesariamente en el plazo de 48 horas.

Argumenta la consejería que la Ley 3/1995, de 21 de marzo, de la infancia de la Región de Murcia, no recoge la notificación a los padres en el plazo de 48 horas. De otra parte, considera que el instrumento previsto para los casos de urgencia es la guarda provisional, una nueva figura introducida en el artículo 172.4 del Código Civil por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, para la que no se prevé notificación a los padres en un plazo de 48 horas.

El Defensor del Pueblo ha recordado a dicha consejería que el plazo máximo de 48 horas queda establecido en el artículo 172.1 del Código Civil, de plena aplicación en la Región de Murcia. Aun cuando el artículo 24.2 de la citada Ley 3/1995, no haga mención expresa a la obligación de notificar la resolución en el plazo de 48 (posiblemente porque es anterior a la reforma de 1996, que lo incorporó al referido artículo 172.1), sí obliga expresamente a la entidad pública, en los casos de urgencia grave, a declarar, de modo inmediato, por resolución administrativa, la situación de desamparo y asumir la tutela, y, en consecuencia, la entidad pública de protección viene obligada a notificarla en el referido plazo, a los interesados y al ministerio fiscal, por aplicación directa del Código Civil. Asimismo, esta institución considera que el artículo 172.4 del Código Civil no menciona la notificación a los padres en el plazo indicado, porque la guarda provisional por parte de la entidad pública de protección está prevista para menores que no están identificados y cuyas circunstancias personales se

desconocen. No resultaría, pues, aplicable al caso de dos menores plenamente identificados, cuyos padres son conocidos y se oponen a la separación. Procede, en consecuencia, aplicar el artículo 24.2 de la Ley 3/1995, de la infancia de la Región de Murcia, en el marco de lo dispuesto en el Código Civil, los convenios internacionales ratificados por España y la Constitución. Por todo ello, se reiteró la Recomendación sin que al cierre de este informe se hubiera recibido respuesta de la consejería (17013311).

Atención que presta a los menores la entidad pública de protección

En ocasiones, los padres acuden al Defensor del Pueblo manifestando su disconformidad, no solo con la declaración de desamparo, sino con la atención que se presta a sus hijos por la entidad pública de protección. En las actuaciones relativas a una niña de 13 años se comprobó que sus dificultades de adaptación y comportamiento se acentuaban progresivamente desde su acogimiento en un recurso residencial, dos años antes, sin que se hubieran acordado medidas adecuadas por parte de la entidad pública. Cuando, finalmente, se decide que es precisa una medida de traslado a un centro residencial terapéutico para abordar de forma especializada las dificultades que presenta, tampoco se pone en práctica, por encontrarse a la espera de plaza.

Ante la situación descrita, el Defensor del Pueblo formuló una **Sugerencia** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** para que adoptara a la mayor brevedad posible las medidas que, conforme al plan individualizado de protección de esta menor, fueran necesarias para su adecuado desarrollo integral, previa audiencia de la menor y de su madre, y teniendo en consideración su interés superior. Tras el traslado de la menor a un centro terapéutico residencial específico, avalado por el juzgado competente, su integración y evolución habían mejorado, por lo que se concluyeron las actuaciones (17011957).

Conclusión del expediente de protección por cambio de comunidad autónoma sin respetar las garantías previstas en la ley

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de los recordatorios y sugerencias formulados a la **Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia de la Generalitat de Cataluña,** tras constatar que se había decidido el cese de sus funciones tutelares y la conclusión del expediente de protección de dos menores por cambio de comunidad autónoma, sin que se hubiera producido ningún cambio en las circunstancias de los menores tutelados y acogidos por su abuela y residentes en otra comunidad autónoma, desde años atrás. Dicha resolución se dictó sin dar audiencia a los interesados, ni solicitar, ni comprobar la asunción de dichas funciones por la Administración de la comunidad autónoma en la que efectivamente residían los niños.

La resolución de archivo se notificó a la acogedora, pero sin hacer mención a la finalización de la medida de acogimiento en familia extensa, ni siquiera a la extinción de la prestación económica vinculada a dicho acogimiento, que se continuó abonando, sin que la perceptora conociera la presunta irregularidad que estaba cometiendo la Administración al continuar con el pago de la prestación que dos años después se le reclamó como cobros indebidos. Iniciado 2019, se ha recibido el rechazo a la Sugerencia de revocar de oficio la resolución de conclusión del expediente de desamparo y las resoluciones de reintegro de prestaciones (16008306).

Acogimientos familiares

Esta institución ha dejado constancia en anteriores informes de la necesidad de que se incentiven los acogimientos familiares. El acogimiento familiar desempeña una importante función social al ofrecer una alternativa familiar adecuada a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de sus familias. La familia de acogida se compromete a velar por ellos, tenerlos en su compañía, alimentarlos, educarlos y procurarles una formación integral. Para priorizar el acogimiento familiar frente al institucional, las administraciones públicas han de adoptar, en los ámbitos que les son propios, políticas integrales encaminadas a apoyar a las familias de acogida. Sin embargo, a efectos de pensiones no contributivas, se incluyen como ingresos de la unidad económica las prestaciones que perciben los acogedores para la atención del acogido y no lo consideran como miembro de dicha unidad a efectos de imputar los ingresos entre todos los miembros de la unidad económica.

En esa línea, hay que mencionar que la literalidad del artículo 363.4 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, junto con el Real Decreto 357/1991, de 15 de marzo y la Ley 26/1990, de 20 de diciembre, por la que se establecen prestaciones no contributivas en el sistema en la Seguridad Social, impide equiparar al menor en acogimiento familiar permanente a un hijo a efectos de su integración en la unidad económica, aun cuando dicha aplicación sería de interés para los menores acogidos y serviría de apoyo e incentivo para las familias de acogida.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha recomendado elaborar una propuesta de modificación normativa, en materia de pensiones no contributivas, sobre la composición de la unidad económica que permita la integración de los menores en régimen de acogimiento familiar permanente, así como de contemplar expresamente en la norma que las prestaciones económicas por nacimiento, adopción de hijo o acogimiento de menor están excluidas del cómputo de rentas de la unidad económica de convivencia. El **Instituto de Mayores y Servicios Sociales (IMSERSO)** indica que está elaborando un documento en dicho sentido (18007774).

En este ámbito, esta institución instó en 2018 a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** a concretar las medidas que tiene previsto adoptar para priorizar los acogimientos familiares frente al acogimiento residencial, dado que no se ha pronunciado sobre la Recomendación formulada en ese sentido en 2017. Asimismo, solicitó conocer los datos de los últimos tres años sobre el número de menores en acogimiento residencial (indicando el tipo de centro), número de menores en acogimiento familiar administrativo o judicial (distinguiendo familia extensa o familia seleccionada) y número de menores en acogimiento familiar de urgencia.

También solicitó los datos relativos al número de familias disponibles para acogimientos familiares en familia seleccionada y para acogimientos familiares de urgencia; el número de menores que han permanecido en un centro de primera acogida mientras se instruía su expediente de protección y se adoptaba la medida correspondiente; el número de plazas ofertadas en cada centro de la red de protección de menores de la Comunidad de Madrid, así como el número de plazas ocupadas en los mismos a fecha de 30 de septiembre de 2018. La consejería, de momento, no ha enviado la información pedida (16010175).

Paso a la mayoría de edad

Un joven, con un grado III de dependencia y un 75 % de discapacidad, quedó en situación de desprotección al cumplir los 18 años. Dos años antes, había sido declarado en situación de desamparo, junto a su hermano menor, y la entidad pública había asumido su tutela. Ambos se encontraban, desde 2014, en una residencia específica para menores de 18 años con discapacidad ya que, en aplicación de la Ley de Dependencia, tenían reconocido el derecho a atención residencial específica como el recurso más adecuado en su Programa Individual de Atención (PIA).

Diez días antes de cumplir la mayoría de edad, la **Dirección General de la Familia y el Menor** remitió escrito a la fiscalía, comunicando su situación al objeto de que se promoviera su incapacitación. Propuso una tutela de adulto indicando lo siguiente: «Requiere la supervisión del adulto de forma permanente para desarrollar todas las actividades de la vida diaria así como para el mantenimiento de su seguridad [...] Si ello no fuera posible, se quedaría en desamparo, puesto que sus condiciones personales y sociales le hacen ser incapaz de hacerse cargo de su vida de forma independiente y autónoma».

Pese a lo anterior, al cumplir 18 años, pasó a vivir solo con el padre, en el domicilio familiar, donde según la propia Administración se encuentra «privado de la necesaria asistencia moral y material», sin ningún apoyo, y permanece en esta situación durante más de ocho meses. Es incluido en la lista de espera para acceso a una plaza

de atención residencial para personas con discapacidad intelectual. La **Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad** informa a esta institución de que suele ser excepcional que una persona de 18 años ingrese en una plaza residencial de atención a personas con discapacidad, dado que lo habitual es que permanezcan en un recurso educativo hasta los 21 años.

La Administración conocía, desde el momento en que asumió la tutela de este menor, que al llegar a la mayoría de edad necesitaría los apoyos generalizados a lo largo de toda su vida. Asimismo, tiene acceso y posibilidades de conocer y gestionar para sus tutelados los recursos sociales, sanitarios y educativos disponibles. La Ley 11/2003, de 27 de marzo, de Servicios Sociales de la Comunidad de Madrid, articula un sistema de servicios sociales tomando en consideración tres sectores de edad: menores, adultos y mayores, pero permite la continuidad de los servicios sociales que venían disfrutando quienes pasen de una etapa a otra. Su artículo 20.2 dispone que la agrupación no impedirá la continuidad de las atenciones sociales requeridas por la misma persona cuando pase de una etapa a otra, ni la adaptación flexible de los límites de edad señalados, con objeto de aplicar los recursos más adecuados a cada situación. Además, el Código Civil prevé que los menores de edad puedan ser incapacitados cuando concurra en ellos causa de incapacitación y se prevea razonablemente que la misma persistirá después de la mayoría de edad (artículo 201).

Dado que podía apreciarse una doble discriminación por razón de edad y de discapacidad a la luz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 3/2018, de 22 de enero, el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** una Recomendación para que se valoraran las posibles medidas a adoptar con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia, por el hecho de cumplir 18 años. La Administración todavía no ha remitido la preceptiva respuesta, pero esta institución ha conocido, por el padre, que dio solución efectiva a este joven, que finalmente está siendo atendido en un centro residencial (18000497).

De otra parte, se han recibido quejas por la escasez de recursos existentes para jóvenes ex tutelados por la Comunidad de Madrid, en las que se expone la situación en la que se encuentran al cumplir su mayoría de edad. Se afirma que, en algún caso, son derivados al SAMUR Social, donde se les asigna, en el mejor de los casos, una plaza temporal en centros de adultos para personas sin hogar, si bien en otros casos quedan en situación de calle.

En su respuesta, la Consejería de Políticas Sociales y Familia expone que el Plan de Autonomía de la Comunidad de Madrid establece unas estrategias para facilitar el tránsito a la vida adulta de los menores sujetos a medidas de protección, siendo los pisos

compartidos uno de dichos recursos. Para ingresar en uno, además de contar con un grado de madurez y responsabilidad suficiente, se exige no tener problemas de consumo de sustancias tóxicas y/o de salud mental y contar con documentación en regla, así como haber participado con carácter previo en el Programa 16-18 y haber evolucionado positivamente. En cuanto a los recursos disponibles, hay un total de 92 plazas regentadas por asociaciones que han firmado convenios con los servicios de protección de menores madrileños, y la consejería deja constancia de que continúan trabajado en la diversificación de programas para este fin.

El Defensor de Pueblo debe insistir en la necesidad de dar cumplimiento efectivo a lo previsto en el artículo 22 bis de la Ley Orgánica 1/1996, de protección jurídica del menor, modificado por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de protección a la infancia y a la adolescencia, que obliga a las entidades públicas a ofrecer programas de preparación para la vida independiente a los jóvenes que estén sujetos a medidas de protección, particularmente en acogimiento residencial o en situación de especial vulnerabilidad, desde dos años antes de su mayoría de edad, y una vez cumplida esta cuando lo necesiten, con el compromiso de participación activa y aprovechamiento; especificando que los programas propiciarán seguimiento socioeducativo, alojamiento, inserción socio-laboral, apoyo psicológico y ayudas económicas.

De la información facilitada por la consejería no se desprende que el número de plazas ofertado sea suficiente para garantizar el apoyo a los jóvenes que han estado bajo el sistema de protección. Por ello, continúan las actuaciones con relación a las medidas que se adopten para garantizar que los menores que se encuentran próximos a su mayoría de edad, y reúnan los requisitos establecidos, puedan acceder a programas de preparación para la vida independiente. Asimismo, se ha solicitado información sobre la implementación de recursos dirigidos a los jóvenes que, estando en acogimiento, alcancen la mayoría de edad y queden fuera del sistema de protección, hayan participado, o no, con anterioridad en otros planes de preparación para la vida adulta, situación que afecta específicamente a los menores extranjeros no acompañados, tal y como se recoge en el apartado de «Migraciones» del presente informe (18003668, 18003933, 18004130, entre otras).

Centros [9.1.2]

Dado que las actuaciones del Defensor del Pueblo respecto al Centro de Primera Acogida de Hortaleza de Madrid continúan en trámite desde 2016, se ha trasmitido a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** que la fase de ingreso y valoración en el centro no consigue sus objetivos, no protege bien los derechos de los menores ni resulta adecuada, debido a su excesiva duración, a la

escasez de recursos para dar una atención individualizada y específica y a la frecuente y constante sobreocupación sin mecanismos rápidos de respuesta.

Esta institución considera preciso un replanteamiento que mejore la primera acogida de los menores, y singularmente la de los menores extranjeros no acompañados, con el fin de darles la atención que necesitan, incluida la socio sanitaria, la educativa y de ocio, hasta que sean derivados a recursos más estables. Así, ha instado al Gobierno regional a adoptar nuevas medidas y programas para esa primera fase y para la organización del centro.

El Defensor del Pueblo ha recordado a la consejería que la asistencia temporal de primera acogida debe durar el menor tiempo posible y atender las necesidades básicas, psicosociales y específicas de todos los menores y también de los menores extranjeros no acompañados, con alojamiento adecuado y con atención individualizada y adaptada a su perfil, ofrecida por profesionales competentes, que tengan la formación y cualificación necesaria, y adecuadas condiciones laborales.

En ese sentido, los centros deben contar con recursos humanos y materiales suficientes para que los menores tengan intimidad y autonomía propias de su edad, así como para que sean espacios seguros y estén normalizados, y también para que los educadores puedan dar apoyo, orientación, información y formación a los menores que acogen y para que pueda realizarse una evaluación que atienda a las características y la situación concreta de cada menor.

La saturación de un centro, las malas condiciones y sobre todo la falta de personal y recursos pueden agravar los conflictos entre los menores y también dificultar sus relaciones con los profesionales que desarrollan allí su labor. Y son, sin duda, causas que pueden explicar que la atención que se ofrece a los menores durante la fase de primera acogida en el Centro de Hortaleza no sea individualizada ni específica en función de sus perfiles.

En el caso de los menores extranjeros no acompañados, la consejería explica que es posible que el menor no acabe finalmente tutelado bajo el sistema de protección por reagrupamiento familiar en su país de origen, su edad o ausencia. A juicio del Defensor del Pueblo, ello no es óbice para que la Administración, que ostenta la guarda, lo proteja de forma adecuada mientras se encuentra en la fase de primera acogida, especialmente si su evaluación se demora en contra de lo que sería deseable y los principios de la ley.

Para ello, el centro de primera acogida, además de estudiar la situación de cada menor, debe tener preparados programas de atención y respuesta específicos para el tiempo que dura la evaluación, con el fin de ser eficaces respecto de su protección y evitar conflictos y abandonos del centro.

Esta institución recordó, asimismo, a la consejería que las medidas para garantizar la convivencia del centro, relativas a conductas de los menores que infrinjan las normas, han de tener siempre carácter educativo, y no pueden atentar, en ningún caso, contra su dignidad. Deben ejercerse de forma inmediata y proporcional a la conducta de los menores, teniendo en cuenta las circunstancias personales de estos, su actitud y los resultados derivados de su comportamiento, tal y como dispone el artículo 21.6 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Por último, el Defensor del Pueblo recordó que la entidad pública de protección ha de promover modelos de acogimiento residencial con núcleos reducidos de menores que convivan en condiciones similares a las familiares (artículo 21 de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor).

Sin embargo, y a pesar de los requerimientos efectuados, la consejería no se ha pronunciado sobre estas consideraciones ni sobre si está previsto adoptar medidas respecto a un posible replanteamiento y mejora de la fase de primera acogida, lo que podría considerarse una actitud entorpecedora de las funciones de esta institución.

A lo anterior se añade que se realizó una visita al centro el 25 de septiembre de 2018, para verificar su sobreocupación, la cual se había reconocido por la Consejería de Políticas Sociales y Familia en los distintos informes enviados al Defensor del Pueblo y fue noticia recurrente en 2018 en los medios de comunicación, y sigue siéndolo. De hecho, este problema se ha ido constatando por la institución desde el año 2016, en el que se iniciaron actuaciones de oficio tras girar una visita al centro, pero sin duda la sobreocupación se intensificó en primavera y verano de 2018. A título de ejemplo, y según los datos ofrecidos por los responsables, el día anterior a la visita había en el centro 118 menores. Dado que el centro tiene 39 plazas en buenas condiciones, 6 adaptadas en la zona de admisión que deberían utilizarse solo puntualmente en situaciones excepcionales, y 30 únicamente para pernocta habilitadas en el Centro Isabel Clara Eugenia, esa noche 43 menores no dispusieron de cama y tuvieron que dormir en colchones y colchonetas en el suelo. Aunque los datos pueden variar de día en día, lo que es seguro es que un centro dimensionado para 35 plazas no puede funcionar con esos niveles de sobreocupación, y que en esa situación no se está ofreciendo a los menores una plaza en condiciones razonables, ni tampoco la protección, la atención individualizada y específica y la debida evaluación que exige la ley.

En esas mismas fechas, la Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid anunció públicamente que se habían adoptado o estaban en curso diferentes decisiones para solucionar la sobreocupación del centro. Algunas de ellas, según han informado los medios de comunicación, se vieron frustradas al encontrar una fuerte oposición de los ayuntamientos y vecinos concernidos. La consejería únicamente indicó al Defensor del Pueblo que se iba a aumentar el número

de plazas destinadas a la primera acogida y que se habían contratado un total de 112, sin facilitar información concreta alguna al respecto.

A fecha de redacción de este informe, la Comunidad de Madrid no había dado todavía una solución a la situación del centro, por lo que se requirió a esa consejería, por segunda vez, que remitiera la información relativa a la situación del centro respecto a la sobreocupación, las posibles alternativas para la ubicación adecuada de los menores de más de 14 años que se encuentren en primera acogida en la Comunidad de Madrid y las actuaciones que se estuvieran realizando para que tuvieran una plaza en buenas condiciones, así como respecto a la materialización de las soluciones anunciadas. También se requirió una contestación relativa a las consideraciones generales antes expuestas.

En abril de 2019 se ha recibido contestación de la consejería en la que no se da una respuesta que esclarezca las cuestiones planteadas y permita concluir que se ha dado solución a las mismas, por lo que se continúan las actuaciones (16005990 y 16014422).

Adopción [9.1.3]

Organismos acreditados para la adopción internacional

La Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, dedica el artículo tercero a la modificación de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción Internacional, y encomienda a la Administración General del Estado nuevas funciones sobre los organismos acreditados para este tipo de adopción, en los términos y con el procedimiento que reglamentariamente se establezca.

Tres años después de su entrada en vigor, sigue sin aprobarse el correspondiente reglamento por lo que las citadas funciones continúan sin ser ejercidas. Conforme al proyecto de reglamento publicado en la página web del **Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social,** este regularía cuestiones como la iniciación, suspensión, paralización y reanudación de la tramitación de adopciones en el país de origen de los menores; el establecimiento y distribución del número de expedientes a tramitar; el régimen de los organismos que realizan intermediación en los procesos de adopción internacional, así como la organización del Registro Nacional de Organismos Acreditados de Adopción Internacional y de reclamaciones e incidencias. Además, para garantizar la igualdad de las personas que se ofrecen para la adopción internacional, se regula el modelo básico de contrato con los organismos acreditados.

Diferencia de edad entre adoptante y adoptado

El Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Justicia de La Rio**ja una Recomendación para que se promoviera la modificación de las normas de actuación autonómicas a fin de ajustarlas a la nueva redacción del artículo 175 del Código Civil (dada por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia), que fijan el límite de diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado en 45 años.

Siguiendo dicho criterio, La Rioja manifestó que se incluiría en el texto en trámite para la modificación del ordenamiento jurídico autonómico que sirve de marco de referencia a la actividad administrativa en materia de protección de menores. Por ello, en el Anteproyecto de Ley de Protección de Menores de La Rioja se hace una remisión al artículo 175 del Código Civil, conforme al cual, la diferencia de edad entre adoptante y adoptado será de, al menos, dieciséis años y no podrá ser superior a cuarenta y cinco años, salvo en los casos previstos en el artículo 176.2. Cuando fueran dos los adoptantes, será suficiente con que uno de ellos no tenga esa diferencia máxima de edad con el adoptado. Si los futuros adoptantes están en disposición de adoptar grupos de hermanos o menores con necesidades especiales, la diferencia máxima de edad podrá ser superior.

No obstante, la consejería, apelando a la diferencia entre criterios de capacidad y de idoneidad, entiende que lo anterior no implica que no sean conformes a Derecho aquellas resoluciones que, de acuerdo con los criterios técnicos aplicados en la valoración, comporten una idoneidad por debajo de los 45 años de diferencia máxima de edad (17024212).

FAMILIAS NUMEROSAS [9.2]

En los últimos años, se ha hecho referencia a la necesidad de revisar la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, con el fin de abordar los distintos problemas que suscita su aplicación a las nuevas formas de familia. Dicha revisión viene además impuesta al Gobierno por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y adolescencia.

La Secretaria de Estado de Servicios Sociales ha informado de que se trabaja en un documento de propuesta de revisión de dicha ley, con el propósito de introducir mejoras tanto sustantivas como de carácter técnico, para acompasarla a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de las familias. Con el cambio de Gobierno acaecido, el nuevo equipo responsable de la política social quiso reevaluar los contenidos y propuestas de modificación de ley que se habían incluido en las versiones

preliminares del documento, tras lo cual se proseguiría con la tramitación oportuna de esta reforma legal.

El considerable número de quejas que se reciben en esta institución poniendo de manifiesto las desigualdades y situaciones, en ocasiones injustas, que se producen por la aplicación estricta de la ley, ponen de relieve la conveniencia de que la reforma, que se viene demorando desde el mandato de la Ley de Presupuestos de 2008, se afronte a la máxima brevedad, a fin de cumplir los objetivos de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias (18000073, 18002220, 18002738, entre otras).

Continúa también sin aclarar el criterio relativo al mantenimiento de la categoría especial de aquellas familias numerosas cuyos hijos mayores cumplen la edad establecida para dejar de formar parte del título. Como se indicó en el informe del pasado año, esta interpretación se encuentra pendiente del criterio que fije el Tribunal Supremo en el recurso de casación en interés de ley que fue promovido por la Junta de Andalucía tras la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, de 14 de octubre de 2016, que reconocía el derecho a mantener dicha categoría aun cuando el número de hijos incluidos en el título quede por debajo del establecido para dar derecho a la categoría especial (16013854, 17010288 y 17025484).

Se formuló una **Sugerencia** a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid,** para el reconocimiento de la categoría especial con la fecha de su solicitud a una ciudadana que, habiendo tenido dos nacimientos de gemelos, se le había denegado, pese a existir un criterio claro en dicho sentido desde 2009, que hubo de ser reiterado en 2017 por la Dirección General de Familia y el Menor al servicio correspondiente. Se está a la espera del informe de aceptación o rechazo de la Sugerencia por parte de la consejería (17010931).

De otra parte, se plantean quejas relativas a la actuación de las administraciones al proceder a la renovación de los títulos de familia numerosa necesarios para el reconocimiento de los beneficios que la ley contempla para sus titulares. Las demoras en facilitar los referidos títulos causan perjuicios directos e indirectos, como la pérdida del bono social de suministro de luz o agua, la pérdida de la prestación por hijo a cargo de la Seguridad Social o las bonificaciones para el estudio que deberán tramitar nuevamente, y otras de más difícil recuperación, como el no poder disfrutar de las ventajas del transporte urbano e interurbano, etcétera.

Sobre este asunto, la **Dirección General de Igualdad en la Diversidad de la Comunitat Valenciana** informó de que se adoptaron diversas medidas, entre otras: comunicar a organismos públicos, universidades públicas y empresas, tanto públicas

como privadas, la situación provocada por insuficiencia de personal, solicitándoles su colaboración, para evitar pérdidas de bonificaciones por parte de las familias numerosas y sus posteriores reclamaciones, y aceptar la presentación de la solicitud de renovación del título junto al título caducado, sin perjuicio de la posterior presentación del título definitivo, como documentación justificativa. Sin perjuicio de ello, esta institución recordó a la citada dirección general la obligación de resolver en tiempo y forma las solicitudes presentadas por los interesados (17023105).

La **Consejería de Igualdad y Políticas Sociales de la Junta de Andalucía,** comunicó que se estaban realizando esfuerzos para reducir con carácter general los plazos de la expedición y renovación del título de familia numerosa, para lo que se encontraba en curso de aprobación una orden reguladora del procedimiento. Con dicha orden se pretende dar adecuada solución a los problemas que puede plantear la tramitación de los títulos. Además, se pretende dar cumplimiento al mandato de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuanto a la tramitación electrónica de los procedimientos. La consejería preveía una reducción significativa de los plazos de tramitación tan pronto quedaran resueltas las incidencias para la implantación de dicha tramitación electrónica y se contara con los efectivos adecuados en las delegaciones territoriales (18011764 y 18013247).

Para una tramitación ágil es necesario que los ciudadanos dispongan de la mayor información posible sobre la documentación que deben aportar. Por ello, al tener conocimiento de que en la comparecencia, previa cita, de un ciudadano se le habían requerido documentos que no figuraban entre los pedidos en la web de información sobre este trámite se iniciaron actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. La **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** informó de que, en atención a las consideraciones efectuadas por esta institución, se había procedido a incorporar en la página web institucional de la Comunidad de Madrid, toda la información sobre los datos que deben aportar necesariamente los interesados para cualquier trámite relacionado con el título de familia numerosa (17023131).

Ayudas económicas

Durante 2018, la **Junta de Andalucía** ha informado de que se han adoptado medidas presupuestarias para abordar la falta de pago de las solicitudes de ayudas por parto múltiple tramitadas ante distintas delegaciones territoriales de Igualdad, Salud, y Políticas Sociales, lo que ha permitido liquidar las cantidades adeudadas de los ejercicios 2015 y 2016. A finales de 2018, se informó a esta institución de que en Granada estaban finalizando los procedimientos e incrementando la dotación presupuestaria para resolver

lo antes posible las distintas peticiones. El incremento en 2017 ha sido de 9.601.740 euros y el presupuesto de 2018 ha sido de 5.349.300 euros. Con dichas medidas se espera resolver la situación de las solicitudes de ayuda pendientes (16012382, 17001670 y 18004504).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD [9.3]

[...]

Atención temprana [9.3.2]

Esta institución ha de insistir, tal y como hizo en el informe de 2017, en que la atención temprana se considera una actuación imprescindible para la atención integral y prevención de las discapacidades, debiendo comenzar lo antes posible, tal como señala el artículo 13 de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y su inclusión social. La diferencia entre tener atención temprana o no tenerla puede estar, por ejemplo, entre andar o no andar, hablar o no hablar. Por ello, las administraciones públicas deben facilitar recursos y agilizar los procedimientos para que el acceso a estos servicios sea rápido y efectivo.

Respecto a la situación en Madrid, mencionada en el informe anterior, durante 2018 la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid** ha comunicado que se ha reducido el tiempo medio de resolución del procedimiento de valoración a tres meses, la mitad del plazo máximo de seis meses previsto en el artículo 20 del Decreto 46/2015, de 7 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la coordinación en la prestación de la atención temprana en la Comunidad de Madrid y se establece el procedimiento.

La red de atención temprana estaba integrada en 2018 por 3.417 plazas, habiéndose atendido durante 2017 a más de 4.650 niños. La consejería no ha aportado información detallada sobre el número total de menores que, estando valorados, no recibían el tratamiento prescrito por falta de plazas. No obstante, reconoce que el elevado número de solicitudes de plaza pública presentadas anualmente, unido al bajo índice de rotación en las plazas, al estar adjudicadas a menores que precisan tratamientos de larga duración por el nivel de afectación que presentan, sigue haciendo que haya lista de espera para los usuarios.

Para hacer frente a esta situación, en 2018 se ha formalizado el Acuerdo Marco de Gestión del Servicio Público Especializado de Atención Temprana, con una vigencia de cuatro años. Los contratos, con los centros adjudicatarios, suponen un incremento de

336 plazas, y la incorporación de seis nuevos centros, con efectos a partir del 1 de enero de 2019 (16014652 y 17001448).

En el mismo sentido, el **Principado de Asturias** ha informado de que desde 2010 se viene dando un importante incremento en la demanda de este servicio. Así, en 2017 se han atendido un 72 % más de menores que en 2010. De la información facilitada se desprende que la Administración, a la vista del incremento de la demanda del servicio de atención temprana, está adoptando medidas de nuevas contrataciones y estabilidad de los profesionales para mejorar el servicio (18014314).

El Defensor del Pueblo ha de recordar que las comunidades autónomas deben tomar medidas adicionales para dotarse de recursos y plazas cuando se demoren estructuralmente los procedimientos de valoración o se produzcan prolongadas listas de espera para el acceso a una plaza, con el fin de que el niño afectado no pierda un tiempo muy valioso tanto para su mejor desarrollo como para la prevención de una futura discapacidad.

[...]

SITUACIÓN DE DEPENDENCIA [9.5]

Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia [9.5.1]

[...]

A juicio de esta institución, los españoles de origen menores de edad y mayores de cinco años, nacidos y residentes en el extranjero, que trasladan su residencia a España, tienen derecho a ser valorados sin necesidad de cumplir el requisito de haber residido previamente un serie de años en territorio español (cinco). En caso de que, por su edad o su grado de discapacidad, no hayan realizado actividad laboral alguna, también tienen este derecho. Sin embargo, la Región de Murcia inicialmente exigía el certificado de emigrante retornado para admitir la solicitud del menor, algo imposible, al no haber realizado esta actividad laboral. En 2018, la Administración autonómica ha procedido a la aplicación del correspondiente baremo, tras haberse acreditado la condición del menor de español que se ha trasladado a residir a España (condición de español retornado, no de emigrante retornado), tal y como propugnaba el Defensor del Pueblo y el IMSERSO (17018247).

[...]

PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL [9.6]

[...]

Ayudas sociales municipales [9.6.2]

[...]

La mejora en la gestión también se produjo como consecuencia de una queja relativa al **Servicio de Apoyo a Familias con Menores del Ayuntamiento de Madrid,** en el que se proporciona atención personal y acompañamiento a menores en su domicilio o fuera de este. Se constató que cuando se produce un cambio de domicilio y, por tanto, el cambio de servicio a otro distrito, la aplicación informática no permite realizar el traslado del expediente hasta tener la baja del servicio lo que supone su interrupción durante un tiempo. Según el ayuntamiento, esto ha motivado una reflexión acerca del funcionamiento del servicio y su modo de gestión, identificando como una mejora a poner en marcha la modificación del proceso informático para que sea posible un tipo de baja en un distrito y alta en otro que no conlleve interrupción en la prestación del servicio. El Defensor del Pueblo ha solicitado al ayuntamiento que remita información sobre las actuaciones que se realicen para modificar el sistema informático (18005140).

Por último, es preciso destacar que en enero de 2018 se iniciaron actuaciones con el Ayuntamiento de Madrid sobre la situación de la red municipal de alojamiento de personas en situación de calle y emergencia social. En febrero, el ayuntamiento informó a esta institución del Programa Municipal de Atención a Personas Sin Hogar y, en concreto, sobre la Campaña de Frío. Asimismo, hizo referencia al caso concreto de jóvenes inmigrantes y solicitantes de asilo que por su perfil se encontraban, según explicaba el consistorio, fuera del ámbito de la protección municipal a las personas sin hogar, y cuya protección estimaba que correspondía a otras administraciones, los cuales no pudieron ser acogidos en la Campaña de Frío porque se encontraba al completo.

Para dar respuesta a esta situación, ese ayuntamiento activó, como medida puntual, una serie de plazas de emergencia en el marco de los centros de la red estable para dar acogida a toda la demanda y, además, puso en conocimiento del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social esta circunstancia al considerarlo el competente.

Según el Ayuntamiento de Madrid, la situación de colapso en los recursos de la red de personas sin hogar se debía no solo al empeoramiento climatológico, sino también a los cambios introducidos en las actuaciones del Ministerio del Interior. A juicio de ese ayuntamiento, la aplicación rigurosa de una nueva instrucción por la que desaparecía la acogida prioritaria, sobre todo para familias con menores, y la demora en la concertación de citas a la población solicitante de protección internacional en la Oficina de Asilo y Refugio producía un importante retraso en la asignación de plazas de

primera acogida. Por ello, estaba planteando al resto de administraciones competentes la necesidad de un plan de actuaciones, asumiendo cada cual sus competencias en el abordaje integral del problema.

Desde entonces, el Defensor del Pueblo ha realizado numerosas actuaciones en este sentido. Se ha recordado a la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir lo establecido en la Directiva 2013/32/UE, de 26 de junio, de procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional. Asimismo, se han formulado las correspondientes sugerencias a la **Secretaría de Estado de Migraciones** para que a las personas que se han dirigido a esta institución se les dé acceso al sistema de acogida a solicitantes y beneficiarios de protección internacional, asignándoles un recurso adecuado, así como las ayudas a las que tienen derecho, en cumplimiento de lo establecido en la directiva anteriormente citada. En el apartado correspondiente a «Migraciones» del presente informe anual se desarrollan con detalle estas actuaciones.

En paralelo, esta institución ha seguido recibiendo quejas a lo largo del año y ha tenido conocimiento de numerosos casos, entre los que se encuentran familias con niños, embarazadas o enfermos, que solicitaban asistencia al SAMUR Social, pero no lograban obtener plaza en la red de albergues de Madrid, por lo que quedaban en situación de calle, sin recibir protección municipal de emergencia.

A finales de año, los trabajadores del SAMUR Social denunciaron ante el Defensor del Pueblo estos hechos que, según ellos, afectan a la atención de familias solicitantes de asilo y familias en situación de calle tras procesos de desahucios. Afirman que desde el mes de junio se ha atendido aproximadamente a 1.000 familias con menores, a las que no se les ha podido dar alojamiento en una primera intervención, aunque con posterioridad se dio alojamiento temporal a algunas ellas.

Al parecer, el ayuntamiento ha ido articulando varias soluciones conyunturales. No obstante, los trabajadores afirman que no han sido suficientes y que hay carencia de recursos para atender demandas de alojamiento de personas en situación de emergencia social y de extrema exclusión.

Por otra parte, en una queja concreta, en la que se ponía de manifiesto la situación de una familia con dos hijos menores, el Defensor del Pueblo ha conocido que la **Secretaría General de Inmigración y Emigración** considera que los servicios sociales del ayuntamiento tienen competencia para que los solicitantes de asilo que se encuentren en situación de extrema vulnerabilidad puedan obtener una cita prioritaria con la Unidad de Trabajo Social.

Por ello, y en paralelo a las actuaciones que están en trámite con el **Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social y con el Ministerio del Interior,** esta

institución ha solicitado al **Ayuntamiento de Madrid** información sobre tal posibilidad, así como respecto a la situación que se está planteando muchas noches en la capital referida, las posibles soluciones que se hayan puesto en marcha y las gestiones realizadas con el resto de administraciones competentes, el Programa Municipal de Personas Sin Hogar y la Campaña de Frío 2018-2019 (fechas, recursos y plazas). A fecha de redacción de este informe no se había recibido aún contestación del ayuntamiento (18002515).

VIVIENDA [parte II, capítulo 10 del informe anual]

Consideraciones generales

Durante años, la política social de vivienda realizada por las administraciones se ha centrado en solventar las necesidades de alojamiento de los ciudadanos, facilitando el acceso a la vivienda en propiedad. Hubiera sido deseable destinar mayor parte de los recursos a la creación de parques de viviendas públicas protegidas para atender, de forma temporal, las necesidades de las unidades familiares en riesgo de exclusión social.

Desde esta institución se aboga por preservar la función social para la que fueron creadas las viviendas públicas. La realidad actual es que la Administración no cuenta con viviendas suficientes para dar respuesta inmediata a las necesidades sociales más urgentes, como desahucios de unidades familiares con menores de edad (otorgar un acceso preferente en la adjudicación de viviendas), que han de ser cubiertas, en muchos casos, por diversas organizaciones y fundaciones de ámbito privado.

[...]

LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA VIVIENDA PÚBLICA PROTEGIDA [10.4]

[...]

Alternativa habitacional en caso de desahucios [10.4.2]

En 2018 se ha producido un importante incremento de quejas presentadas por ciudadanos que describen, con desesperación, que en fecha próxima serán desalojados junto a sus unidades familiares de sus viviendas actuales por no poder hacer frente al pago del alquiler, y que no disponen de otro alojamiento.

La especial relevancia de estas situaciones, ya advertida por esta institución el año pasado, dio lugar a la modificación de la Ley de Enjuiciamiento Civil, para contemplar nuevas medidas que ya habían sido sugeridas por el Defensor del Pueblo, tales como mayor coordinación con los servicios sociales en el caso de los desahucios. El rechazo a la convalidación del Real Decreto-ley 21/2018, de 14 de diciembre, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler, vuelve a poner este problema en la situación anterior.

Con relación al dictamen aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas respecto de la Comunicación 5/2015, en su 61

período de sesiones (de 29 de mayo a 23 de junio de 2017), el Defensor del Pueblo, como consecuencia de la presentación de una queja, inició actuaciones ante la **Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transportes y Vivienda del Ministerio de Fomento y ante Secretaría de Estado de Justicia, del Ministerio de Justicia.**

Se sugirió formalmente al Ministerio de Justicia, que actuara en coordinación con el Ministerio de Fomento para realizar las consideraciones que procedan respecto del dictamen del comité. Se ha solicitado que tome en la debida consideración las recomendaciones generales y particulares, motivando la decisión que se adopte respecto a estas, en su caso, además, que dé publicidad al dictamen del comité mediante su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* o en la página web de los Ministerios de Justicia o de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Esta institución considera necesario manifestar su discrepancia respecto a la afirmación del Ministerio de Fomento de que las funciones vertebradoras del Estado se reducen a elaborar un plan económico (planes estatales de vivienda) en el que se tienen en cuenta los planteamientos de las comunidades autónomas para que estas cuenten con más recursos a la hora de dar cumplimiento y efectividad al derecho a una vivienda digna. El texto constitucional contiene mecanismos para que esa función vertebradora a que alude el ministerio rebase la mera elaboración de un plan económico, como el título habilitante que se contiene en el artículo 149.1.1 (regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales). No se trata de que la Administración General del Estado imponga a las comunidades autónomas una determinada política de vivienda (cosa que, como el ministerio apunta, excedería de sus competencias constitucionales). Se trata de regular, buscando el consenso, un problema que afecta a los derechos de los ciudadanos, y en el que intervienen las administraciones públicas autonómicas, coordinadas por ese ministerio. Cómo ejecute este su labor de coordinación incidirá sin lugar a dudas en el tratamiento de este tema por las citadas comunidades. Es por ello que, siempre en opinión de esta institución, corresponde a ese ministerio una posición activa, más allá de la puesta a disposición de recursos económicos.

Se ha considerado oportuno solicitar al Ministerio de Fomento que informe sobre la creación del grupo de trabajo interministerial respecto al cumplimiento del dictamen y cuáles han sido sus actuaciones hasta la fecha. Asimismo, se ha solicitado que informe si efectivamente ha dado traslado del dictamen a las comunidades autónomas, y cuál ha sido la respuesta de estas, en su caso. Igualmente se ha solicitado que informe si tiene previsto convocar la Conferencia Sectorial de Vivienda en fechas próximas para debatir este tema. Hay que señalar de nuevo que el Real Decreto-ley 21/2018 iba en la línea de las recomendaciones del Dictamen. Las actuaciones seguidas con ambos ministerios siguen en curso (18000057).

Por otra parte, es oportuno destacar el caso de la Comunidad de Madrid, y en concreto lo dispuesto en el Decreto 52/2016, de 31 de mayo, del Consejo de Gobierno, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de la Vivienda Social de la Comunidad de Madrid.

Este procedimiento tiene carácter excepcional, y tiene como finalidad procurar alojamiento de forma temporal a las personas o familias que cumplan los requisitos de acceso y que se encuentren afectadas por alguna de las situaciones de emergencia social que contempla el artículo 18 del citado decreto, entre las que se encuentra el desahucio. Pero en estas situaciones de desahucio han de concurrir una serie de circunstancias que hacen que sean escasas las familias que puedan optar a esta ayuda habitacional.

A juicio de esta institución, el desahucio constituye, en sí mismo, una situación de emergencia social. Se comprende que la consejería no puede ofrecer soluciones a todos los casos de desahucios existentes en su territorio. Sin embargo, sería deseable que valorara la posibilidad de contemplar una nueva redacción sobre la consideración de situación de emergencia social en lo relativo a los desahucios (artículo 18.1.a).

Esta circunstancia es especialmente preocupante cuando existen desalojos de unidades familiares en la que existen menores de edad. La política social de vivienda ha de favorecer a los sectores de la población más necesitados. Es obligación de esa consejería priorizar las necesidades entre los solicitantes, y la necesidad de una familia con menores de edad, que ha sido desalojada de su vivienda, sin disponer de alojamiento alternativo ni medios económicos suficientes para poder acceder a una vivienda, es un hecho diferenciador respecto del resto de situaciones, por lo que deben ser considerados como un grupo preferente a la hora de beneficiarse de las ayudas en materia de vivienda.

En otros procedimientos de adjudicación de viviendas contemplados en el decreto señalado se tiene en consideración la composición familiar del solicitante, como en el baremo del procedimiento de adjudicación de viviendas por especial necesidad o en la configuración de la vivienda con base al número de miembros integrados en la unidad familiar, con el fin de favorecer el acceso a estas unidades familiares. Sin embargo, en el procedimiento de adjudicación de viviendas por emergencia social, donde la necesidad de vivienda y urgencia es mayor, no es así, pues no se valoran las consecuencias ni el impacto de los desahucios en los menores y su familia, por lo que no se puede concluir que la normativa respete, en este sentido concreto, los principios generales de protección al menor y la familia.

Por otra parte, no se deduce que los solicitantes reciban notificación de la resolución por la que se pone fin a las actuaciones y se procede a su archivo tras comprobar la inexistencia de los requisitos de acceso a una vivienda de emergencia social. La falta de resolución expresa impide su impugnación por lo que las familias no se pueden oponer a la desestimación de la solicitud si consideran que esta no es correcta.

En definitiva, parece ser necesaria una evolución normativa para proteger a las unidades familiares con menores de edad que han sido desahuciados y otorgarles un acceso preferente en la adjudicación de viviendas por el procedimiento de emergencia social. Se ha dirigido a la **Consejería de Transportes, Vivienda e Infraestructuras de la Comunidad de Madrid** la Recomendación de que inicie el procedimiento correspondiente para modificar el artículo 18.1.a) del Decreto 52/2016, en el siguiente sentido: a) cuando el desahucio de la vivienda constituya la residencia habitual y permanente de una unidad familiar con menores de edad que no dispongan de alternativa habitacional se exceptuará el cumplimiento del resto de requisitos exigidos en este artículo, y se priorizará el acceso a un vivienda de emergencia social a dicho grupos con el fin de salvaguardar los principios generales de protección al menor y a la familia; y b) que se amplíen los supuestos en los que se produce una falta de pago, contemplando la posibilidad de valorar la situación económica real del solicitante, con independencia de que sea sobrevenida o no. Las actuaciones continúan en trámite (18017863).

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [parte II, capítulo 11 del informe anual]

SEGURIDAD SOCIAL [11.1]

[...]

Pensiones [11.1.5]

[...]

Seguro escolar

El Defensor del Pueblo Andaluz solicitó la cooperación de la institución para que se diera traslado al **Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS)** de un asunto que trató en la Jornada de coordinación con las defensorías universitarias de las universidades públicas de Andalucía, celebrada el 23 de marzo de 2017, sobre la situación del alumnado mayor de 28 años con relación al seguro escolar, que consideraba discriminatoria. Exponía diversas consideraciones sobre la conveniencia de ampliar el seguro escolar más allá de esa edad y planteaba que las normas que regulan el seguro escolar obligatorio, recogidas en la Ley de 17 de julio de 1953, se encuentran obsoletas, así como las prestaciones fijadas en la Orden de 11 de agosto de 1953, por lo que solicitaba su revisión.

El INSS ha reconocido que la normativa que regula el seguro escolar, basada en una ley de hace más de sesenta años, está desfasada y presenta disfunciones, tanto en las aportaciones de los estudiantes, como en las coberturas, pero expone que la modificación de dicha normativa debe debatirse en el seno de la Comisión del Pacto de Toledo, siendo el Congreso de los Diputados quien debe pronunciarse sobre la procedencia y alcance de una posible reforma.

Por su parte, la **Secretaría de Estado de la Seguridad Social** ha contestado que, a día de hoy, los términos de la extensión de la cobertura por asistencia sanitaria se encuentran establecidos en el Real Decreto-Ley 7/2018, de 27 de julio, sobre acceso universal al Sistema Nacional de la Salud. Manifiesta que, en este contexto, una ampliación del ámbito de cobertura del seguro escolar por encima de los 28 años no guardaría coherencia con la articulación de este nuevo marco de protección. De todo ello se ha dado traslado al Defensor del Pueblo Andaluz, con cierre de las actuaciones (17024994 y 18004373).

EMPLEO [11.2]

Colocación y empleo [11.2.1]

[...]

Formación profesional [11.2.2]

Acreditación de entidades de formación para la impartición de certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación

El Tribunal Constitucional, en sentencia dictada en el mes de junio de 2017, ha determinado que la competencia para la acreditación de las entidades de formación que imparten certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación, prevista en la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral, cuando desarrollan sesiones en centros ubicados en más de una comunidad autónoma, no es estatal, sino que corresponde a las comunidades autónomas.

A través de la queja de una de las mayores entidades de proveedores de teleformación en España, esta institución ha tenido conocimiento de que, hasta la fecha, ninguna comunidad autónoma ha desarrollado los procedimientos necesarios para resolver estas solicitudes de acreditación.

Al parecer, con carácter general, las administraciones autonómicas no están resolviendo las solicitudes de acreditación presentadas. En cuanto a las entidades acreditadas por el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) con anterioridad a la sentencia del Tribunal Constitucional, la asociación compareciente afirma que no se está facilitando su actividad.

La impartición de certificados de profesionalidad en la modalidad de teleformación es de especial relevancia en los contratos para la formación y el aprendizaje, por lo que la falta de un sistema ágil y eficaz para impartir certificados de profesionalidad mediante teleformación dificulta su implantación.

Además, la falta de procedimiento para dar cauce a las posibles solicitudes de acreditación, puede plantear problemas jurídicos de compleja solución, ya que la ley de aplicación dispone que las solicitudes de acreditación no resueltas en el plazo de seis meses desde su presentación se consideran estimadas y que la inscripción en el Registro Estatal de Entidades de Formación y en los registros de que dispongan las comunidades autónomas no tiene carácter constitutivo.

En atención a la relevancia del asunto y su incidencia en la efectiva potenciación de los contratos para la formación y aprendizaje, esta institución ha considerado oportuno iniciar actuaciones de oficio ante las **administraciones autonómicas con**

competencias en materia de formación profesional para el empleo, a fin de obtener información sobre los procedimientos articulados para dar cauce a las solicitudes de acreditación de los centros y entidades de formación para la impartición de certificados de profesionalidad en modalidad de teleformación y, en su caso, de las previsiones existentes y actuaciones realizadas para su aprobación y puesta en marcha.

Al finalizar el año 2018, se han recibido los informes de casi todas las comunidades autónomas con competencias en formación para el empleo. Únicamente falta por recibirse los informes solicitados a las administraciones de Canarias y Murcia.

La información recibida revela que prácticamente ninguna comunidad autónoma ha iniciado el procedimiento para la acreditación de estos centros de teleformación. Los servicios públicos de empleo autonómicos coinciden en la complejidad del proceso de acreditación y en la falta de medios técnicos que permitan disponer de la necesaria plataforma virtual y comprobar la adecuación del material didáctico, programa formativo y demás requisitos exigidos para impartir esta modalidad de formación.

Cataluña está desarrollando un programa piloto para definir el procedimiento de acreditación. Según indica en su informe, cien entidades de formación solicitaron participar en el programa, lo que refleja la necesidad de dar cauce a este procedimiento de acreditación. De entre estas, la Administración autonómica admitió veinte solicitudes de especialidades diferentes, si bien seis desistieron por no poder cumplir en su plataforma virtual con los requisitos exigidos. La previsión de la Administración catalana era valorar la experiencia piloto con el objeto de establecer de forma genérica y definitiva el procedimiento de acreditación.

La mayoría de las administraciones autonómicas coinciden en la necesidad de crear un grupo de trabajo para el tratamiento monográfico de este asunto y coordinar criterios tanto en el aspecto técnico-formativo como en el tecnológico. Concuerdan, asimismo, en que para el desarrollo de esos procedimientos de acreditación es necesario que el SEPE ceda a las comunidades autónomas el uso de la aplicación estatal de gestión de la teleformación. Muchos de los informes recibidos apuntan la conveniencia de una norma estatal que, con respeto a las competencias autonómicas, regule el registro y procedimiento de acreditación de estas entidades de formación.

Según se indica en informes recibidos en el mes de diciembre, en el seno del Sistema Nacional de Empleo, del que forman parte el SEPE y los servicios de empleo de las comunidades autónomas, al finalizar el año el SEPE ha aceptado el compromiso de poner a disposición de las comunidades autónomas los procedimientos metodológicos que ha desarrollado. Para este fin, se ha establecido una fase piloto previa en la que participa cada comunidad autónoma. El Servicio Público de Empleo de Galicia comunica que en este fase el SEPE está afrontando el procedimiento de acreditación de forma

provisional, de modo que las entidades de formación presentan la solicitud de acreditación por duplicado a los servicios de empleo estatal y autonómico, la Administración autonómica resolverá la solicitud y el SEPE introducirá la acreditación en la base de datos estatal.

Los informes recibidos trasladan que actualmente está en fase de elaboración una orden ministerial para regular y coordinar esta materia y estiman que el ejercicio de las competencias por parte de las comunidades autónomas podrá ser efectivo en los primeros meses del año 2019.

Esta institución continuará estas actuaciones ante SEPE, con la finalidad de comprobar la eficacia de la cesión de la plataforma estatal y medios técnicos necesarios para el adecuado ejercicio de las competencias autonómicas en la acreditación de estas entidades de formación.

Asimismo, se solicitara al SEPE que informe sobre las previsiones para aprobar la orden ministerial que regule el registro y acreditación de estas entidades de formación que, a la vista de la información recibida, resulta necesaria para el adecuado funcionamiento del sistema (18014809 y otras).

ACTIVIDAD ECONÓMICA [parte II, capítulo 13 del informe anual]

[...]

AGUA [13.3]

[...]

Corte de suministro [13.3.2]

En el informe de 2017 se hizo referencia a cortes de suministro ocasionados por obsolescencia de las instalaciones y por las consiguientes averías. Finalizadas las actuaciones iniciadas desde esta institución se resolvió favorablemente el asunto planteado por el compareciente (16004700, 14015865). En 2018 el número de quejas de corte de suministro de agua ha aumentado.

Teniendo en cuenta que en algunas viviendas donde se ha producido el corte de suministro de agua viven menores, tan pronto como se ha tenido conocimiento de la incidencia esta institución ha contactado telefónicamente con el ayuntamiento y/o con la suministradora, y se ha restablecido el suministro inmediatamente (18017858, 18018808, 18019475 y otras).

Un caso relevante, y de difícil solución, es el planteado por vecinos de varios edificios de Madrid que hace varios años no disponen de suministro de agua corriente ni de contadores. El servicio de agua de obra fue cortado en un edificio en el que habitan menores de edad, personas dependientes, personas de más de 60 años sin recursos y quienes sufren enfermedades crónicas graves. Tras conversaciones mantenidas con los representantes de las familias y con el Canal de Isabel II, este manifestó que no había inconveniente en proporcionar el suministro, con «contratos en precario», ya que las personas que viven en los edificios están dispuestas a pagar el consumo y las obras necesarias. El Ayuntamiento de Madrid certificó la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las personas afectadas. Sin embargo, los propietarios de los edificios se han negado a dotar el suministro. Se trata, obviamente, de ocupaciones sin título o con título insuficiente u otros problemas entre el dueño de la vivienda y su ocupante.

Se observa que el requisito decisivo es la autorización del dueño del inmueble, es decir, que prevalece el título de propiedad del lugar donde se habita sobre el suministro de agua. Sin embargo, ni la Constitución ni los tratados internacionales amparan tal prevalencia. La falta de un suministro básico considerado como objeto de un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos fundamentales

(Asamblea General de las Naciones Unidas) y el hecho de que entre los afectados haya personas mayores y menores de edad, a quienes la situación perjudica de manera directa, tanto en su salud como en el cuidado personal, hace que la cuestión planteada sea de extrema gravedad. La Constitución reconoce el derecho al uso y disfrute de una vivienda, un bien de primera necesidad y que ha de ser digna, en lógica consonancia con el fundamento de nuestro orden político y de la paz social (artículos 10 y 47). En el momento de elaboración del presente informe continúa en tramitación de las quejas (18008025).

ENERGÍA [13.4]

Energía eléctrica [13.4.1]

[...]

Bono social eléctrico

En el actual sistema de precios tan elevados, el bono social se ha convertido en uno de los instrumentos más importantes para conseguir que la energía eléctrica sea asequible. Para el Defensor del Pueblo es fundamental que el bono esté bien regulado y se aplique correctamente, lo que incluye que alcance a todos sus potenciales beneficiarios, porque solo si se cumplen esas dos condiciones se garantizará que los recursos económicos del bono social lleguen a las personas que lo necesitan.

El actual sistema (implantado por el Real Decreto 897/2017, de 6 de octubre, por el que se regula la figura del consumidor vulnerable, el bono social y otras medidas de protección para los consumidores domésticos de energía eléctrica) fue acogido por el Defensor del Pueblo de manera más favorable que el anterior sistema (Real Decreto-ley 7/2016, de 23 de diciembre, por el que se regula el mecanismo de financiación del coste del bono social y otras medidas de protección al consumidor vulnerable de energía eléctrica), que otorgaba el bono social no con arreglo a criterios de renta, sino del cumplimiento de requisitos que solo indiciariamente podían manifestar la falta de medios económicos.

En abril de 2017, el Defensor del Pueblo formuló a la **Secretaría de Estado de Energía** varias recomendaciones orientadas a mejorar la cobertura que brinda este importante instrumento. Fueron descritas ya en el informe del pasado año, y algunas fueron aceptadas.

En cuanto a la regulación sustantiva, el bono social regulado mediante el Real Decreto 897/2017, hubo algunas quejas en las que se reclamaba mejoras del tratamiento de determinados colectivos, como es el de las familias monoparentales (18006150), los grandes dependientes (18014346), así como fijar un tope de energía con derecho a tarifa

bonificada (18008823). Estas quejas ya apuntaban a la necesidad de corregir algunas insuficiencias en la regulación. El Real Decreto-ley 15/2018, de 5 de octubre, de medidas urgentes para la transición energética y la protección de los consumidores, amplió el ámbito del bono social elevando en un 15 % los límites de energía con derecho a descuento, introdujo nuevas circunstancias de acceso al bono social para la personas monoparentales y familias donde uno de los miembros tenga una discapacidad reconocida de al menos el 33 % y, muy importante, estableció que en las viviendas acogidas al bono social en que vivan menores de 16 años o personas con dependencia el eléctrico será considerado un suministro esencial y no podrá ser cortado.

Sin embargo, otras recomendaciones, sobre todo las referidas al funcionamiento del sistema y a la necesaria publicidad para que todos quienes lo necesiten puedan beneficiarse del bono social, aún no pueden considerarse atendidas. Al haberse prorrogado la vigencia del sistema anterior, aún no es posible evaluar si el nuevo bono social está dando los resultados esperados (17006846).

En 2018 el Defensor del Pueblo ha tramitado un número alto de quejas relacionadas con el bono social eléctrico, sobre todo por la falta de respuesta a la solicitud o retrasos en la tramitación (18014327 y cincuenta y siete más). También es notable el número de quejas que no pueden ser admitidas a trámite mientras la persona afectada no gestione directamente con la Administración y la compañía eléctrica su reclamación (18000259 y cuarenta y siete quejas más). Aunque las quejas se refieran a problemas en los cuales el Defensor del Pueblo no puede intervenir en primera instancia (dado que esta institución no puede iniciar sin más actuaciones ante las empresas suministradoras), el elevado número de quejas resulta indicativo del desconocimiento generalizado sobre las vías de reclamación en el caso de que el bono social sea denegado, por lo que parecen necesarias acciones informativas más eficaces. El correcto funcionamiento del sistema de bono social no puede alcanzarse sin una implicación activa de todas las administraciones, no solo de la estatal, sino también de las comunidades autónomas y ayuntamientos.

Las comunidades autónomas tienen competencia en consumo; el correcto ejercicio de esta competencia es crucial para poner a disposición de los consumidores un mecanismo de recurso ante las autoridades en materia de consumo frente a las actuaciones de las empresas en materia de bono social eléctrico, en el sentido indicado por el artículo 8.2 del Real Decreto 897/2017. El derecho a un mecanismo de recurso efectivo no se ve satisfecho con una mera mediación voluntaria, sino que requiere una auténtica intervención administrativa que se adentre en la actuación de la empresa suministradora (especialmente la comercializadora) y verifique si tal actuación es conforme. En este sentido se han iniciado actuaciones (18004509). Por otra parte, es importante también el papel de las oficinas municipales de información al consumidor

(OMIC), más próximas al ciudadano y esenciales cuando los potenciales beneficiarios necesitan asesoramiento y orientación.

LIBERTAD DE EMPRESA Y COMERCIO [13.5]

[...]

Proliferación y publicidad intensa de anuncios de casas de apuestas [13.5.3]

La institución ha recibido quejas por la publicidad constante y continua en la televisión y medios escritos de anuncios de casas de apuestas, así como por la proliferación en ciertas zonas y barrios urbanos de salones de juego y de apuestas. Al igual que con el tabaco y las drogas, sostienen las quejas, existe un problema grave en España sobre la ludopatía, relacionado con este tipo de publicidad, que no solo perjudica gravemente la salud del que juega, sino además a su familia y entorno.

Las quejas manifiestan también que no se entiende cómo los gobiernos municipales, autonómicos y del Estado permiten este tipo de publicidad; y que el Defensor del Pueblo debe actuar y asistir a los más débiles y desprotegidos, sobre todo a los menores y familiares de personas que han caído en este tipo de adicción, que califican de lamentablemente legal y que por tanto suponen para las casas de apuestas, en la vía pública y en línea, cuantiosos beneficios.

El Defensor del Pueblo ha considerado que no puede permanecer impasible ante estas quejas. No siendo su función intervenir en la disposición por las personas de su ocio, y atendiendo a que los poderes públicos tienen sus potestades muy limitadas en lo que respecta a la publicidad, a los contenidos de los medios de comunicación y a la libertad de empresa, sí le corresponde estudiar y comprobar cómo las administraciones desempeñan sus cometidos respecto del mandato constitucional impuesto a los poderes públicos de facilitar que el ocio sea utilizado en forma adecuada (artículo 43 de la Constitución), lo cual tiene que ver con la protección de la salud, con asegurar la protección social de la familia y la protección integral de los menores (artículo 39); con la defensa de los consumidores y usuarios, mediante procedimientos eficaces que protejan la seguridad y la salud, y con la promoción de la información y la educación sobre consumo y uso de los productos, marco en el cual la ley debe regular el comercio interior y la autorización de productos comerciales (artículo 51).

Es patente el problema de la adicción al juego y el riesgo de adicción, y, por tanto, debe ser tratado por las administraciones, y de hecho lo es ya. El Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social auspicia la Estrategia Nacional de Adicciones, que incluye actuaciones frente a la adicción a las nuevas tecnologías y al juego, estrategia aprobada por el Gobierno. La Ley 7/2010, de 31 de marzo, General de la Comunicación

Audiovisual, en su artículo 7 sobre los derechos del menor, establece la prohibición de emitir contenidos audiovisuales que puedan perjudicar seriamente el desarrollo físico, mental o moral de los menores; que solo pueden emitirse en abierto entre las 22 y las 6 horas, deben ir siempre precedidos por un aviso acústico y visual, según los criterios que fije la autoridad audiovisual; que el indicador visual debe mantenerse durante todo el programa en el que se incluyan tales contenidos; y que cuando los contenidos sean emitidos mediante un sistema de acceso condicional, los prestadores del servicio de comunicación audiovisual deben incorporar sistemas de control parental. En particular, los programas dedicados a juegos de azar y apuestas solo pueden emitirse entre la 1 y las 5 de la mañana. Más en general, el mismo precepto establece que las comunicaciones comerciales no debe producir perjuicio moral o físico a los menores; en consecuencia, tienen entre otras las siguientes limitaciones: (a) no deben incitar directamente a los menores a la compra o arrendamiento de productos o servicios aprovechando su inexperiencia o credulidad; ni (b) deben animar directamente a los menores a que persuadan a sus padres o terceros para que compren bienes o servicios publicitados. La Ley 13/2011, de 27 de mayo, de regulación del juego, tiene entre otros fines prevenir las conductas adictivas, proteger los derechos de los menores y salvaguardar los derechos de los participantes en los juegos. Regula en particular la actividad de juego cuando se realiza a través de canales electrónicos, informáticos, telemáticos e interactivos (artículo 1º). Su artículo 5 establece que el Ministerio de Hacienda (Dirección General de Ordenación del Juego) dictará la reglamentación básica para el desarrollo de cada juego o, en el caso de juegos esporádicos, las bases generales para la aprobación de su práctica o desarrollo; y que la regulación, dependiendo de la naturaleza del juego, ha de sentar los requisitos para evitar su acceso a los menores y a las personas más vulnerables.

La ludopatía está catalogada como trastorno o enfermedad. El fenómeno de la proliferación del juego, y muy en especial si los jugadores son jóvenes o menores de edad, tiene unas características no lejanas a las del consumo del tabaco o de drogas. Por ello, el Defensor del Pueblo ha considerado necesario abrir una investigación de oficio ante los ministerios de Hacienda y de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, con los fines de conocer mejor el fenómeno y las posibilidades de una intervención más decidida por los poderes públicos, en particular respecto de los derechos del menor y de las limitaciones publicitarias, ya presentes en la legislación sobre comunicación audiovisual, pero también parece necesario al menos estudiarlo en lo que concierne a la proliferación de establecimientos de acceso al público. Ulteriormente se solicitaría información también a la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, a las comunidades autónomas y a los municipios (18018671, 18010545, 18011876, entre otras).

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE [parte II, capítulo 14 del informe anual]

[...]

TRANSPORTE [14.3]

[...]

Transporte aéreo [14.3.5]

Servicio de acompañamiento de menores

La liberalización del transporte aéreo deja importantes lagunas en prestaciones imprescindibles para la atención de determinados colectivos vulnerables, que pasan a depender de la libertad contractual aunque es evidente de que el libre mercado tiene una lógica, orientada a la rentabilidad, que puede no dar respuesta a las necesidades sociales. Sin embargo, no puede hablarse de libertad contractual cuando entre las partes (el usuario y la empresa) hay una gran asimetría. En el sector del transporte aéreo las normas están internacionalizadas y provienen de organismos internacionales o instituciones comunitarias ajenas a la competencia de supervisión directa del Defensor del Pueblo. A pesar de estas limitaciones, la institución interviene cuando constata que hay una necesidad con incidencia sobre los derechos de las personas que debe ser atendida. Un ejemplo es el servicio de acompañamiento de menores en el transporte aéreo, servicio no regulado a pesar de ser necesario, como se ha podido constatar en casos de separación matrimonial cuando los progenitores viven lejos uno del otro. El servicio de acompañamiento de menores en el transporte aéreo puede en estos casos resultar imprescindible para la plena efectividad de las decisiones judiciales relativas a aspectos tan esenciales para el interés del menor como el régimen de visitas o de custodia. El problema se agrava por el hecho de la insularidad, pues no siempre hay alternativas equiparables al transporte aéreo, o no las hay en absoluto.

La Constitución y la Convención sobre los Derechos del Niño requieren una acción estatal que asegure al menor mantener contacto con sus padres, lo cual no puede quedar al albur de decisiones empresariales, no siempre adecuadas para satisfacer valores y derechos cuya relevancia social hace necesaria algún tipo de acción pública. A instancia del Defensor del Pueblo, la Dirección General de Aviación Civil ha elevado una consulta a los servicios jurídicos de la Comisión Europea, en la que da traslado de esta problemática y solicita conocer si ha sido planteada por otros países de la Unión

Europea, al objeto de adoptar iniciativas conducentes a mejorar los servicios para menores no acompañados en el transporte aéreo (18009831, 17002343).

[...]

URBANISMO [parte II, capítulo 16 del informe anual]

[...]

DEBER DE CONSERVACIÓN [16.7]

[...]

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

La preocupación de los padres y madres por la seguridad de las áreas de juego infantil se refleja en las quejas sobre el defectuoso estado de mantenimiento o la inexistencia de vallado de las instalaciones públicas para el ocio infantil. Respecto a esto último, hay que señalar que los ayuntamientos hacen referencia al cumplimiento de las normas UNE-EN y citan la 1176 y 1177 referidas al Equipamiento de las áreas de juego y superficies y a Revestimientos de las superficies de las áreas de juego absorbedores de impactos, señalando que estas no exigen la instalación de vallado. Sin embargo existe una tercera norma: la UNE EN 147103 sobre Planificación y gestión de las áreas y parques de juego al aire libre; dicha norma exige que se compruebe el cumplimiento de los requisitos de seguridad y mantenimiento aplicable al parque en su conjunto, y respecto a la delimitación del área exige comprobar acotación segura del parque, mediante arbustos o vallas, separándolas de calles, aparcamientos, vías de tren, aguas profundas, pendientes y otros peligros similares.

Atendiendo a lo señalado, considera esta institución que si el área infantil carece de acotación y hay una calle con circulación de vehículos muy próxima a la zona de juegos que supone un riesgo para los niños usuarios, el ayuntamiento debe delimitar el área instalando un vallado (18009861).

Relacionado con el mantenimiento de un lugar de juego infantil, en el año 2018 se recibió una queja sobre la celebración de talleres municipales para mascotas en el patio de un colegio público. Esta institución indicó al ayuntamiento que el hecho de que la actividad estuviera justificada, fuera beneficiosa para los vecinos y no existieran más denuncias que la de la interesada, no garantizaba que la elección del lugar hubiera sido la más adecuada. En este sentido, se recordó que la Ordenanza reguladora de la protección y tenencia de animales de compañía de Tres Cantos (Madrid), establecía la prohibición de estancia de perros y otros animales en las zonas reservadas a juegos infantiles en parques públicos. A juicio de esta institución, parece lógico que si la ordenanza establece prohibiciones a la presencia de perros en zonas reservadas para el

recreo infantil, no se debería autorizar su estancia en el interior de las pistas de juego de un colegio.

Sin perjuicio de lo señalado, y dado que el ayuntamiento comunicó que desde que se recibió la queja no se habían vuelto a utilizar las instalaciones del colegio y que anunciaba que en las próximas convocatorias del taller se va a trasladar a otro espacio, se procedió al cierre de actuaciones (18005766).

[...]

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [parte II, capítulo 18 del informe anual]

[...]

CONDICIONES LABORALES DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS [18.7]

[...]

También cabe incardinar en las condiciones de trabajo de los empleados públicos los permisos y licencias que la normativa vigente contempla para atender situaciones diversas, entre otras la de lactancia de un hijo menor de doce meses, que ha dado lugar a la presentación de diversas quejas en referencia a los términos y condiciones en los que el permiso correspondiente puede ser disfrutado.

El texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en su artículo 48.f contempla lo siguiente: «Los funcionarios públicos tendrán por lactancia de un hijo menor de doce meses derecho a una hora de ausencia del trabajo que podrá dividir en dos fracciones. Este derecho podrá sustituirse por una reducción de la jornada normal en media hora al inicio y al final de la jornada o, en una hora al inicio o al final de la jornada, con la misma finalidad. Este derecho podrá ser ejercido indistintamente por uno u otro de los progenitores, en el caso de que ambos trabajen. Igualmente la funcionaria podrá solicitar la sustitución del tiempo de lactancia por un permiso retribuido que acumule en jornadas completas el tiempo correspondiente. Este permiso se incrementará proporcionalmente en los casos de parto múltiple».

En una de las quejas remitidas, la interesada, funcionaria de la Administración General del Estado, denunciaba que su centro de trabajo le había denegado el permiso de lactancia acumulado por no haberse solicitado su disfrute de manera inmediata a la finalización del permiso por maternidad.

Dicha denegación se sustentó en el Acuerdo de la Comisión Superior de Personal, adoptado en su reunión de 25 de julio de 2013, por el que se aprueban los criterios de interpretación respecto del permiso de lactancia. En dicho acuerdo, la Comisión Superior de Personal estima que, de conformidad a la evolución normativa y en consideración a que dicho permiso se dirige a la protección de un mismo derecho, el permiso de lactancia se configura como un permiso que, en su modalidad de disfrute acumulado, amplía el permiso por parto. En consecuencia, su disfrute tiene que ser inmediatamente a continuación del disfrute de aquel, puesto que su disfrute en un

momento distinto devendría en una pérdida de la finalidad que persigue este permiso acumulado.

Esta institución no comparte el citado criterio interpretativo en línea con lo afirmado por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en su Sentencia número 356/2016 de 8 abril (Número de Recurso: 32/2015), en cuyo fundamento jurídico segundo y tras examinar la literalidad del precepto regulador del permiso, afirma que la sala sentenciadora «... no ve nada claro que la finalidad del permiso exija su disfrute sin solución de continuidad tras el permiso de parto. En efecto, puede que los progenitores tengan atendidos los cuidados del lactante en ese período inmediatamente posterior por cualquier medio (familiares, allegados, guardería...) y que en un momento posterior necesiten atenderlo personalmente. Es una cuestión que pertenece al ámbito de organización de la familia y son los padres los que mejor conocen sus necesidades, por lo que no hay razón alguna para que se trate como una excepción que deba ser justificada cumplidamente por quienes en principio tienen derecho al permiso. Y es llano que el Acuerdo de la Comisión [Superior de Personal] no puede ir contra lo dispuesto en la ley. Ciertamente el permiso no podrá extenderse más allá del momento en que el menor cumpla doce meses; pero, entretanto, nada le impide disfrutar el permiso acumulado si así conviene a sus intereses».

Bajo los citados criterios, esta institución recomendó a la **Secretaría de Estado de Función Pública** elevar a la Comisión Superior de Personal la modificación del Acuerdo de 25 de julio de 2013, por el que se aprueban los criterios de interpretación respecto del permiso de lactancia regulado en el artículo 48.f) del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, con el fin de suprimir la necesidad de que su ejercicio, en su modalidad acumulada, tenga que ser, para no originar su pérdida, inmediatamente a continuación del disfrute del permiso por parto.

Dicha Recomendación fue formalmente aceptada, si bien, una vez elevada al citado órgano, este rechazó la modificación del acuerdo adoptado. Se alegó al respecto que la interpretación cuestionada es la común en el ámbito de las distintas administraciones públicas y que encuentra su base tanto en el Plan Concilia como en la Ley Orgánica de Igualdad en cuyos textos se trata el permiso de lactancia en su modalidad acumulada como una ampliación del permiso por parto. Asimismo, se señaló que en el propio acuerdo se establece que, atendiendo a las circunstancias concurrentes (excepcionales), se puede acordar el disfrute del permiso en un momento posterior y que, en todo caso, era necesario tener en cuenta el impacto de este permiso en la correcta atención de los servicios públicos.

En relación con lo señalado por la Comisión Superior de Personal, esta institución debe de mostrar su discrepancia porque implica la introducción por vía interpretativa de

límites al ejercicio de un derecho no previstos por el legislador, según cabe deducir de la literalidad del precepto (17005008).

También en relación con el disfrute del permiso de lactancia en su modalidad acumulada, se planteó la problemática derivada de proceder a solicitar, una vez concluido este, la excedencia por cuidado de hijos, ya que diversas administraciones públicas, exigen, en el caso de que esto así suceda, la devolución de las retribuciones percibidas durante el disfrute del citado permiso.

Que esta institución tenga conocimiento, esta práctica se da en las siguientes comunidades autónomas: Comunidad Valenciana, Comunidad de Madrid, Comunidad de Andalucía y Comunidad de Castilla y León, y pretende fundamentarse en que, para poder generarse el permiso de lactancia en su modalidad acumulada, el funcionario debe prestar servicios hasta que el menor cumpla los citados doce meses, por estimar que dicho permiso está ligado al trabajo efectivo.

Se inició una actuación de oficio ante la **Secretaría de Estado de Función Pública,** con objeto de valorar la posibilidad de elevar la cuestión a la Comisión de Coordinación del Empleo Público, como órgano encargado de coordinar la política de personal de la Administración del Estado y de las comunidades autónomas. En particular, se planteaba la adecuación de la normativa autonómica a la legislación estatal básica, en la medida en que el artículo 89.4 del Estatuto Básico del Empleado Público no limita ni condiciona el derecho a la excedencia por cuidado de hijos cuando tal derecho se ejercite tras haber disfrutado del permiso de lactancia en su modalidad acumulada, ni prevé en tal supuesto el reintegro de las retribuciones percibidas.

A criterio de la Secretaría de Estado de Función Pública, sin embargo, la normativa de desarrollo autonómica no afectaba a la legislación básica estatal y era conforme con la normativa de aplicación (18005120).

Aunque en el ámbito del personal laboral al servicio de la Administración cabe hacer mención aquí a un supuesto en el que el Ministerio del Interior, tomando en consideración los informes médicos elaborados por el Servicio Canario de Salud, concedió a una trabajadora la máxima reducción de jornada por cuidado de un hijo menor afectado por enfermedad grave, al amparo del artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores.

La Ley General de la Seguridad Social contempla la reducción de jornada por esta causa como una situación protegida que da derecho a un subsidio equivalente al cien por cien de la base reguladora establecida para la prestación de incapacidad temporal derivada de contingencias profesionales, en proporción a la reducción que experimente la jornada de trabajo y determina que la gestión y el pago de la prestación económica corresponderá a la mutua colaboradora con la Seguridad Social o, en su

caso, a la entidad gestora con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales.

En el caso examinado, la mutua colaboradora realizó un nuevo examen de las circunstancias médicas del menor y concluyó que no apreciaba que precisara cuidado directo, continuo y permanente que exige la ley para acceder al subsidio, denegando el cobro del subsidio por este motivo.

Esta institución no encuentra fundamento jurídico para que una mutua colaboradora realice una nueva revisión de las circunstancias médicas que concurren en un menor afectado por enfermedad grave, ni de las necesidades de cuidado que determinan la concesión de la reducción de la jornada al amparo de lo previsto en el artículo 37.6 del Estatuto de los Trabajadores. Una vez seguido el procedimiento y determinada la necesidad de cuidado conforme a lo previsto en la ley, la labor de la mutua colaboradora se limita, conforme a lo que dispone la ley, a la gestión y pago de la prestación. En este caso, además, la interesada es empleada pública, por lo que el derecho a la reducción de jornada ha sido reconocido en una resolución administrativa firme.

De estas consideraciones se ha dado traslado a la **Dirección General de la Seguridad Social,** por ser la Administración a la que compete la vigilancia y tutela de la actividad de estas mutuas colaboradoras. Se ha dado traslado también al **Ministerio del Interior,** donde presta servicio la interesada, a fin de conocer las actuaciones que en su caso ha realizado para la efectividad de su derecho al cobro de la prestación, derivada del reconocimiento de la reducción de jornada.

Tras la intervención de esta institución la Dirección General de la Seguridad Social ha comprobado que la interesada cumple los requisitos para cobrar la prestación. La mutua ha corregido su criterio y ha procedido a su abono (17013640).

La existencia de distintos criterios para la concesión de ayudas incluidas en los planes de acción social de distintos departamentos se ha puesto de manifiesto con ocasión de la queja planteada por un trabajador que participó en un concurso voluntario de traslados desde el Ministerio de Defensa al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE), al no figurar en la plantilla de este último organismo en la fecha determinante de las ayudas.

La Resolución de 28 de julio de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se aprueba y publica el Acuerdo de 27 de julio de 2011 de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado sobre criterios comunes aplicables a los planes de acción social en la Administración General del Estado, es el instrumento normativo que establece los criterios mínimos comunes de aplicación en los planes de acción social de los distintos departamentos y organismos de

la Administración General del Estado, asentados sobre los principios fundamentales de igualdad, globalidad y universalidad.

La misma resolución dispone que los planes de acción social no podrán incluir como requisito de concesión de las ayudas ningún período de permanencia en el correspondiente departamento u organismo. Esta institución considera que el plan social del SEPE no se ajusta a esta previsión, por lo que ha recomendado a este organismo incluir expresamente en el próximo plan de acción social que las ayudas que corresponden a los empleados públicos que se incorporan desde otros departamentos se calculen computando el tiempo de servicio en la Administración General del Estado, independientemente del destino anterior.

El **SEPE** ha asumido el compromiso de trasladar esta Recomendación a la negociación del próximo plan de acción social de la Mesa Delegada correspondiente, al tratarse de una materia objeto de negociación colectiva (17024326).

También en el ámbito de las condiciones laborales, el colectivo de funcionarios del cuerpo de ayudantes de instituciones penitenciarias ha solicitado la intervención de esta institución en las reivindicaciones que vienen planteando ante la **Administración penitenciaria,** respecto a una mejora en las condiciones de su relación de servicios tanto laborales como retributivas.

Este colectivo aludía de forma concreta a la insuficiencia y déficit de personal en los centros penitenciarios para atender de manera correcta el ejercicio de sus funciones, señalaban un considerable aumento de las agresiones por parte de los internos, y expresaban su malestar por el hecho de que no se ofertaran todas las plazas vacantes en los centros penitenciarios, lo que sin duda afectaba a sus expectativas de conciliación de la vida familiar y laboral.

Desde el Defensor del Pueblo se ha informado a los funcionarios comparecientes que las cuestiones a las que se referían debían ser planteadas y resueltas en el marco de la negociación colectiva, como prevé el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, con sujeción a los principios de legalidad, cobertura presupuestaria, obligatoriedad, buena fe negocial, publicidad y transparencia.

Ahora bien, lo anterior no impide que esta institución examine, con carácter general e informativo, el alcance y las consecuencias de la situación de conflictividad entre este colectivo funcionarial y la Administración penitenciaria. Por ello, en el mes de diciembre, se han iniciado actuaciones de oficio tendentes a conocer la evaluación y aplicación de los parámetros y medidas incluidas en el protocolo específico de actuación frente a la violencia en el trabajo en los centros penitenciarios y centros de inserción social, así como las posibles actuaciones referidas a la insuficiencia y déficit de personal,

a las convocatorias de los concursos de traslados y a la equiparación salarial de todos los trabajadores con independencia del centro en el que desarrollen sus funciones (18018076 y 18017848).

[…]

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

[...]

Visitas a lugares de privación de libertad

En cumplimiento de la que constituye la primera de las tareas del MNP, se han efectuado a lo largo del año precedente un total de **111 visitas** a lugares en los que se encuentran o pudieran encontrarse «personas privadas de su libertad, bien por orden de una autoridad pública o a instigación suya o con su consentimiento expreso o tácito»; esto es, lo que el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT) llama, en sentido genérico, «lugares de detención».

Debe hacerse notar que el OPCAT emplea un término tan genérico como «lugar» para referirse a cualquier espacio físico donde la privación de libertad puede llevarse a cabo con una cierta duración. Así pretende superar una visión formalista sobre los espacios para esta tarea preventiva, con el evidente propósito de abarcar la multiplicidad de soluciones que cada autoridad —o las personas y entidades que actúan por su cuenta o con su consentimiento— dedica a la función de custodia de personas.

En el cuadro que sigue se ofrece el detalle de las visitas realizadas por períodos de privación de libertad, en distintas modalidades, así como también por organismos responsables (a fin de facilitar una mayor concreción en el caso de las visitas más numerosas).

[relativo a menores:

Privación de libertad de larga duración:

- Centros para menores infractores: 8 visitas]

ESTUDIO SOBRE LOS RETRASOS EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [volumen II del informe anual. Estudios y documentos de trabajo]

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución)

La Constitución española reconoce el derecho fundamental a un proceso «sin dilaciones indebidas» (artículo 24.2). La finalidad específica del derecho radica en la garantía de que el proceso judicial, incluida la ejecución, se ajuste a adecuadas pautas temporales (Sentencia del Tribunal Constitucional 35/1994, de 31 de enero).

[...]

Parece razonable la idea de que las comunidades autónomas con competencias en materia de justicia deban asumir su responsabilidad indemnizatoria por dilaciones indebidas que se hayan producido en procedimientos tramitados en juzgados y tribunales que se encuentren en su territorio, cuando la lesión traiga causa de los problemas estructurales del órgano judicial imputables a ellas. Un claro ejemplo, en la jurisdicción civil, son los casos de falta de dotación de los equipos psicosociales adscritos a los juzgados que tramitan causas de separación y divorcio que afecten a menores. En ocasiones, el informe de dichos equipos puede demorarse, como así lo ha constatado el Defensor del Pueblo, incluso más de un año, lo que provoca la paralización del procedimiento judicial, cuya tramitación no se reanuda hasta que el juez dispone del informe solicitado que, aunque no sea vinculante, es un elemento de valoración muy importante (y obligatorio muchas veces en la práctica) para que el juzgador tenga una visión técnica y objetiva de la situación del núcleo familiar. En los procesos de familia, a la triste situación que se produce tras la ruptura de una estructura familiar y a los dolorosos efectos que dicha situación causa, especialmente en las hijas e hijos menores, se añade el sufrimiento innecesario derivado del retraso en la tramitación del correspondiente procedimiento judicial. La custodia de los hijos comunes, el régimen de visitas del progenitor no custodio y la cuantía de la pensión de alimentos suelen ser los puntos de fricción más habituales, y su no resolución con rapidez puede agravar el conflicto, derivando a veces en episodios de violencia de género.

[...]

Algunas orientaciones para abordar el problema

El problema de los retrasos o dilaciones debe ser abordado a través de medidas complementarias de diversa índole. No se trata de que no haya sido afrontado por los sucesivos gobiernos, con mayor o menor acierto, sino de que el resultado no ha sido satisfactorio. El Defensor del Pueblo quiere, una vez más, alertar del problema y exponer algunas orientaciones para darle respuesta. Corresponde, en todo caso, a los poderes públicos ofrecer las soluciones técnicas concretas en cada uno de los órdenes jurisdiccionales y territorios afectados.

La litigiosidad puede prevenirse de diversas formas. El éxito en esta tarea redundaría en una reducción de la carga de trabajo de los tribunales y en una mejora de la rapidez en la respuesta cuando los ciudadanos han de acudir a ellos. En este orden de ideas, la claridad y buena técnica en la elaboración de las normas, el fomento de los medios alternativos de solución de conflictos y el correcto funcionamiento de las administraciones reducirían la litigiosidad.

Sobre este último aspecto, la buena praxis administrativa (tarea central en la labor fiscalizadora del Defensor del Pueblo es, precisamente, detectar casos de mala praxis) es fundamental para prevenir la judicialización de los conflictos. Por eso, es tarea de todas las administraciones públicas el perfeccionamiento de su actividad, coadyuvando con ello a la rapidez de la justicia cuando la Administración haya de ser demandada.

El proceso judicial es solo uno de los medios de solución de conflictos jurídicos. Parece utópico plantear un verdadero cambio de mentalidad que considere a otros sistemas de resolución extrajudicial (autocompositivos o heterocompositivos) como preferibles por el ciudadano —y sus abogados— al proceso judicial. Lo que sí debe exigirse es que se fomenten desde los poderes públicos, que se regulen adecuadamente, que sean verdaderamente eficaces como alternativas. El fracaso, por ejemplo, de la mediación que se estableció en su día para abordar el problema de las cláusulas suelo debe servir de aprendizaje sobre cómo regular estos medios de resolución de controversias jurídicas.

Un mecanismo de resolución de controversias alternativo a los juzgados es el arbitraje. La Ley 60/2003, de 23 de diciembre, de Arbitraje, fue reformada por la Ley 11/2011, de 20 de mayo, pasando a denominarse Ley de Arbitraje y de regulación del arbitraje institucional en la Administración General del Estado. Entre las ventajas que ofrece el arbitraje se pueden destacar: la rapidez del procedimiento, la especialidad del árbitro, la flexibilidad e inmediatez, la confidencialidad, el que el laudo arbitral se equipara a la sentencia judicial y es de obligado cumplimiento; y que, además, se conoce el coste del procedimiento desde su inicio. Ahora bien, solo son susceptibles de arbitraje aquellas materias de libre disposición conforme a derecho.

Por otra parte, la mediación en conflictos de familia puede ser un instrumento muy eficaz para evitar el agravamiento de la situación y suavizar las tensiones existentes. La judicialización de los conflictos familiares conlleva, en muchas ocasiones, un binomio de las figuras de «perdedor/ganador» que es letal para la estabilidad del núcleo familiar, sobre todo cuando la situación afecta a hijos e hijas menores de edad: frecuentemente, la demanda se plantea entre las partes como una declaración de guerra.

La mediación familiar intrajudicial se incorporó al ordenamiento español a través de la Ley 15/2005, de 8 de julio, por la que se modifican el Código Civil y la Ley de Enjuiciamiento Civil en materia de separación y divorcio. Por su parte, la actual Ley 5/2012, de 6 de julio, de mediación en asuntos civiles y mercantiles, así como el Real Decreto 980/2013, de 13 de diciembre, por el que se desarrollan determinados aspectos de la mencionada Ley 5/2012, de 6 de julio, no han cubierto las expectativas planteadas inicialmente.

Las ventajas que, para las partes, presenta el proceso de mediación intraprocesal son indudables —como reiteradamente ha sostenido el Defensor del Pueblo en sus informes anuales— y entre ellas se pueden destacar: la agilización del procedimiento; la disminución de los costes del proceso; los acuerdos alcanzados se ajustan mejor a las necesidades de la unidad familiar y favorecen la posibilidad de una custodia compartida de los hijos o el establecimiento de un régimen de visitas amplio para el progenitor no custodio. Sin perjuicio de la importancia de todas esas ventajas, quizás la más trascendental sea la de evitar el alto coste emocional que supone un proceso matrimonial contencioso.

El Defensor del Pueblo considera que, sin perjuicio del trabajo hecho hasta el momento, se debe seguir avanzando en la potenciación de la mediación familiar extraprocesal, previa al inicio de la vía judicial. Además, la mediación, el arbitraje y la conciliación podrían desempeñar un papel relevante, como tales instrumentos de resolución extrajudicial de conflictos, en un ámbito mucho más amplio, como en materia de sucesiones, de impago de hipotecas, de propiedad horizontal, conflictos por derechos reales, etcétera.

[...]

ÍNDICE COMPLETO

Contenidos principales de las actuaciones del Defensor del Pueblo 5

Solicitudes de interposición de recurso ante el Tribunal Constitucional 5

Solicitudes de recurso de inconstitucionalidad 5

A leyes y decretos estatales 5

A leyes y decretos autonómicos 5

Actividad internacional 7

Cooperacion internacional 7

Reuniones internacionales 7

Supervisión de la actividad de las administraciones públicas 8

Administración de Justicia 8

Cuestiones de interés general 9

«Bebés robados» 9

Servicio público de la justicia 19

Asuntos relacionados con menores 19

Registro civil 23

Expedientes presentados desde la entrada en vigor del Real Decreto 1004/2015, de 6 de noviembre 23

Otras cuestiones registrales de interés 24

Ciudadanía y seguridad pública 25

Fuerzas y cuerpos de seguridad y derechos ciudadanos 25

Malos tratos 25

Remisión de denuncias a la autoridad judicial 25

Migraciones 27

Entrada por puestos no habilitados 28

Puestos no habilitados 28

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Melilla 28

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de Ceuta 29

Menores extranjeros no acompañados 30

Determinación de la edad 30

Registro de menores extranjeros no acompañados 33

Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela 36

Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia 37

Autorización para trabajar de los menores extranjeros no acompañados y su transición a la vida adulta....38
Actuaciones con menores de edad en los centros de internamiento de extranjeros (CIE) 39
Visitas a centros de menores....40
Expulsiones y devoluciones....45
Puesta en libertad por imposibilidad de ejecución de la devolución 45
Víctimas de trata de seres humanos 50
Dificultades para la identificación como víctimas de trata de seres humanos 53
Menores de edad víctimas de trata 54
Oficinas consulares....57
Medios humanos y materiales de los órganos consulares 57
Visados en régimen comunitario....57
Procedimientos de residencia y cuestiones conexas 58
Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión Europea y tarjetas de residencia de sus familiares 58
Régimen general de extranjería....59
Asilo 61
Acceso al procedimiento 61
Igualdad de trato....63
Discriminacion por origen étnico, racial o nacional 63
Comunidad gitana....63
Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales 64
Discriminación por razón de sexo y orientación sexual....65
Violencia de género 67
Víctimas menores de edad....69
Educación, cultura y deporte 71
Educación no universitaria....75
Instalaciones escolares 75
Admisión de alumnos....82
Alumnos con necesidad específica de apoyo educativo 86
Otras cuestiones relacionadas con la educación no universitaria 93
Educación universitaria 101
Ayudas y becas 101
Sanidad 103
Ordenación de prestaciones 103
Prestación farmacéutica y medicamentos....104

Copago farmacéutico 104
Política social 107
Sistema de protección de menores 107
Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo 107
Centros 114
Adopción 117
Familias numerosas 118
Personas con discapacidad 121
Atención temprana 121
Situación de dependencia 122
Cuestiones de incidencia general en la aplicación de la Ley 39/2006 de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia 122
Personas en situación de pobreza y exclusión social 123
Ayudas sociales municipales 123
Vivienda 126
La función social de la vivienda pública protegida 126
Alternativa habitacional en caso de desahucios 126
Seguridad social y empleo 130
Seguridad social 130
Pensiones 130
Empleo 131
Colocación y empleo 131
Formación profesional 131
Actividad económica 134
Agua 134
Corte de suministro 134
Energía 135
Energía eléctrica 135
Libertad de empresa y comercio 137
Proliferación y publicidad intensa de anuncios de casas de apuestas . 137
Comunicaciones y transporte 139
Transporte 139
Transporte aéreo 139
Urbanismo 141
Deber de conservación 141
Función y empleo públicos 143

Condiciones laborales de los empleados públicos.....143

El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP) 149

Estudio sobre los retrasos en la Administración de Justicia 150

Doctrina constitucional sobre el derecho a un proceso sin dilaciones indebidas (artículo 24.2 de la Constitución) 150

Algunas orientaciones para abordar el problema 151

DEFENSOR DEL PUEBLO

ww.defensordelpueblo.es