



Los niños y los adolescentes
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2020



DEFENSOR
DEL PUEBLO



**Los niños y los adolescentes
en el informe anual del
Defensor del Pueblo 2020**

INFORME ANUAL 2020

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

Volumen I: Informe de gestión

Anexos

- 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:
 - 1. Recomendaciones
 - 2. Sugerencias
 - 3. Recordatorios de deberes legales
 - 4. Advertencias
 - 5. Solicitudes de recursos ante el Tribunal Constitucional
- F. Actividad Internacional

Volumen II: Debates y comparencias en las Cortes Generales

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.

SUMARIO

Presentación.....	5
Administración de Justicia	7
Centros penitenciarios.....	14
Ciudadanía y seguridad pública	15
Migraciones	17
Igualdad de trato.....	54
Violencia de género.....	60
Educación y cultura	74
Sanidad.....	116
Seguridad social y empleo	122
Política social.....	130
Vivienda	144
Hacienda pública	149
Actividad económica.....	152
Comunicaciones y transporte	158
Orden territorial: despoblación	160
Función y empleo públicos	161
El Defensor del pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP).....	168

Al final del presente volumen se incluye un índice detallado de los contenidos de este sumario.

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2020 del Defensor del Pueblo relacionados con los menores y los adolescentes.

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

PRESENTACIÓN

Posiblemente este sea el informe anual con más singularidades de todos los presentados —en los últimos años— a las Cortes Generales por el Defensor del Pueblo. Esta característica se debe al hecho de que 2020 ha sido un año difícil de olvidar.

Esta singularidad ha venido determinada [...] por la aparición de una pandemia de alcance mundial, que ha trastocado la vida del conjunto de los seres humanos, un fenómeno sin parangón en el presente siglo del que se tardara tiempo en salir. [...]

En el plano educativo

[Un] capítulo importante es el dedicado a la educación. En este campo, la pandemia ha mostrado un estancamiento de la función de ascensor social, que la educación venía realizando, poniendo al descubierto el carácter limitador con el que actúa.

Es el caso que padecen muchas familias al no disponer de recursos suficientes para obtener los medios que permitan a sus hijos acceder en igualdad de condiciones con otros de distinto nivel de renta, situación que origina la brecha de desigualdad que en muchos casos se experimenta.

También, se ha puesto de manifiesto la necesidad de incrementar las ayudas de comedor y aumentar las medidas que faciliten la conciliación de la vida familiar y laboral.

[...]

Francisco Fernández Marugán
DEFENSOR DEL PUEBLO (e.f.)

ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [capítulo 1]

[...]

DILACIONES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [1.2]

[...]

Elevada carga de trabajo del equipo pericial al servicio del órgano

Un padre se lamentaba, en febrero de 2020, del anómalo funcionamiento de los equipos psicosociales adscritos al Juzgado de Violencia sobre la Mujer número 1 de Torrejón de Ardoz (Madrid), ya que, en la pieza separada de Modificación de Medidas Cautelares de 2018, mediante Auto de 9 de abril de 2019, se acordó modificar parcialmente el régimen de visitas con **su hija menor**, aumentándolas ligeramente, a expensas de lo que dictaminara el equipo psicosocial, cuyo informe se solicitó el 27 de mayo de 2019.

El compareciente manifestaba su disconformidad con que desde entonces el expediente estaba paralizado y le habían informado de que el equipo psicosocial estaba atendiendo las peticiones de informe que tuvieron entrada en septiembre de 2018, por lo que era previsible que transcurriesen muchos meses o más de un año para que la madre de la menor y él fueran citados, con el grave riesgo de que se produjera desafección y falta de apego de la niña con su padre, dada la edad de su hija (cinco años) y la que tenía en el momento de restringirse las visitas (tres años).

Se solicitó información al Consejero de Justicia, Interior y Víctimas de la Comunidad de Madrid, recordándole que esta institución, el 17 de agosto de 2016, formuló a la Consejería de Presidencia, Justicia y Portavocía del Gobierno Comunidad de Madrid una Recomendación sobre la necesidad de adoptar medidas para reducir la carga de trabajo de los equipos psicosociales adscritos a los partidos judiciales de Coslada y Torrejón de Ardoz.

En diciembre de 2016, la Comunidad de Madrid informó al Defensor del Pueblo que se estaba desarrollando una herramienta informática de reparto por parte de la Agencia para la Administración Digital de la Comunidad de Madrid, que permitiría el reparto equitativo de trabajo y redundaría en los tiempos de emisión de informes. La aplicación informática se iba a integrar en el «expediente judicial electrónico», permitiendo consultar a los jueces/magistrados el contenido de los informes en el momento de redactar las sentencias. Por ello, en enero de 2017 se dio por concluido el expediente al entender que la Recomendación había sido formalmente aceptada.

Sin embargo, a la vista de la queja de 2020, parecía ser que con dicha medida no se había conseguido que los equipos psicosociales adscritos a los Juzgados de Violencia sobre la Mujer de Torrejón de Ardoz redujeran los tiempos de emisión de informes.

La Consejería de Justicia, Interior y Víctimas contestó que, desde la fecha de la respuesta a la anterior queja (diciembre 2016), se había procedido a contratar a un psicólogo adicional para reducir el retraso en la emisión de informes que afectaba a los juzgados de Coslada y Torrejón (fecha de contratación, 4 de julio de 2019). Además, se realizaba un seguimiento mensual del ritmo de emisión de informes de los equipos que prestan servicios en esos juzgados y, periódicamente, se habla con ellos.

Dado que en el informe recibido no se daba respuesta a la petición de información acerca del plazo dentro del que presumiblemente se emitirá el informe del equipo psicosocial que había dado lugar a la incoación de la queja, se solicitó la ampliación del informe en ese sentido. Informando la citada consejería que la unidad familiar estaba citada para una entrevista por el equipo psicosocial los días 20, 21 y 22 de octubre de 2020 y, una vez realizadas las entrevistas, se procedería a la emisión del informe solicitado (20002223).

[...]

SERVICIO PÚBLICO DE LA JUSTICIA [1.3]

Asuntos relacionados con menores [1.3.1]

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

En el informe anual del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura correspondiente a 2014 se publicaron los denominados «Criterios mínimos en las privaciones de libertad». Como su denominación indica, se trataba de lo mínimo imprescindible —siempre susceptible de avances y aún mejores prácticas— para que pudiera hablarse, a juicio del Defensor del Pueblo, de un trato digno a las personas privadas de libertad.

En estos criterios, con respecto a las sujeciones mecánicas en centros de internamiento para menores infractores, se decía (apartado 254).

Todos los centros deberían contar con protocolos de utilización simultánea de medios de contención, como la contención física o farmacológica, la sujeción mecánica y el aislamiento provisional. Estos protocolos deben determinar minuciosamente la forma de actuar del personal en esos casos, los lugares en los que se aplicará y, si es necesario, extremar las medidas de vigilancia y control del

menor aislado, exigiendo que el menor sea objeto de un examen médico y esté acompañado mientras dura el aislamiento y su estado de crisis de angustia persista, máxime si el menor está inmovilizado mecánicamente, debiendo ser supervisada esta situación de forma permanente y preferiblemente por personal sanitario.

Por su parte, el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura (CPT), en el informe emitido en 2017, tras la visita girada a España el año anterior, consideraba que:

inmovilizar a menores en una cama o esposarlos a objetos fijos en una celda de aislamiento es un uso desproporcionado de la fuerza y una medida incompatible con la filosofía de un centro educativo que debería enfocarse en la educación y la reintegración social de los menores [...]. En su lugar, deberían emplearse métodos alternativos en la gestión de incidentes violentos y otros medios de contención, tales como las técnicas verbales que impiden que aumente el conflicto y el control manual (CPT/Inf (2017) 34).

El Defensor del Pueblo formuló, el 17 de junio de 2020, una Recomendación al Ministerio de Justicia para derogar la letra c) del número 2 del artículo 55 del Real Decreto 1774/2004, de 30 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 5/2000, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, de modo que quede abolida la sujeción mecánica como medio de contención que se pueda emplear en los centros de internamiento para menores infractores de todo el territorio nacional.

El Defensor del Pueblo, tanto en el Pleno del Senado de 1 de julio de 2020, como en la Comisión Mixta Congreso-Senado de Relaciones con el Defensor del Pueblo de 20 de octubre de 2020, dio cuenta de esta Recomendación formulada al Ministerio de Justicia cuyo objetivo es que se supriman, radical y definitivamente, las contenciones mecánicas en los centros de internamiento para menores infractores (CIMI). Existen alternativas a la sujeción para afrontar una situación de tensión o de violencia en los centros de menores. Técnicas no invasivas, propias de una nación civilizada y del desarrollo del conocimiento científico, que permiten abordar con éxito situaciones límite sin poner en riesgo la vida ni la integridad física de quienes han de ser sometidos a ellas.

Esta Recomendación obedece a la convicción de que la sujeción mecánica puede —y debe— sustituirse en estos centros por métodos alternativos, más respetuosos con la dignidad de los menores y más acordes con la función educativa que deben desempeñar estos centros. El Ministerio de Justicia ha respondido que se ha constituido un grupo de trabajo en ese departamento ministerial para elaborar una reforma del Reglamento de 2004 de la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal de los Menores, en orden a poder atender la Recomendación del Defensor del Pueblo sobre supresión de

las contenciones mecánicas a los menores ingresados en los centros de internamiento para menores infractores.

Esta Recomendación se ha emitido en el expediente abierto como consecuencia del fallecimiento de un menor que padeció una contención mecánica en el CIMI Tierras de Oria (Almería). Tanto en este expediente ante la Junta de Andalucía como en actuaciones del Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención se viene solicitando la suspensión en los CIMI de estas prácticas en toda España (con independencia de la llegada a puerto o no de la reforma del reglamento citado, pues hay centros en los que de hecho no se viene practicando, aun sin reforma normativa).

Ha de destacarse que se han reabierto las diligencias penales por el fallecimiento en Tierras de Oria, que inicialmente se habían archivado (19013713).

Colaboración con la Defensoría de Uruguay

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay se dirigió a la institución a efectos de solicitar colaboración en el ámbito de **defensa de los derechos de los niños y de los adolescentes, respecto a la situación de una niña** que fue restituida a España por disposición del Poder Judicial uruguayo, en expediente de Restitución Internacional.

Según se indicaba, en dicho proceso se dispusieron una serie de medidas cautelares tendentes a tutelar el interés superior de la niña. Cuando se recibió la petición de la Defensoría uruguaya, la situación se encontraba sujeta a decisión judicial por parte del Juzgado de Primera Instancia e Instrucción número 1 de Vielha e Mijarán, en un expediente de guarda y custodia contencioso.

Para dar respuesta a la cooperación institucional interesada por la Defensoría uruguaya se solicitó a la Fiscalía General del Estado información sobre la situación procesal de este caso.

El informe emitido participaba que la Fiscalía Provincial de Lleida había informado que en el expediente de custodia contenciosa se dictó sentencia acordando la guarda y custodia de la menor a favor del padre en atención al resultado de la prueba pericial practicada. Así como que la madre accedió a entregar a la menor, que fue trasladada por profesionales a la localidad de Vielha para dar cumplimiento a la resolución judicial. Todo ello fue comunicado a la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, el 30 de enero de 2020 (19017182).

Imposibilidad material de visitar a hijo menor por deficiencia del modelo de puntos de encuentro familiar

La madre de un menor compareció para exponer que en un procedimiento de familia (medidas provisionales previas) del Juzgado de Primera Instancia número 7 de Castellón se había dictado Auto de 16 de mayo de 2019 en el que se acordaba que la madre del menor podría estar en su compañía los fines de semana en régimen de tutela con supervisión por el punto de encuentro familiar, y la compareciente se lamentaba de que, puesta en contacto con el punto de encuentro familiar del Grao de Castellón en agosto, le habían comunicado que, por falta de personal y deficiencia del sistema, como mínimo hasta después de las navidades no se podrían llevar a cabo las visitas a su hijo de cuatro años.

Solicitada información acerca de la queja a la Vicepresidencia y Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana, se comunicó que su organismo estaba gestionando la implantación de un nuevo modelo de red de puntos de encuentro que ampliara el horario de atención, así como el número de profesionales de atención directa, con lo que se vería mejorada la calidad del servicio de los puntos de encuentro familiar.

El 2 de enero de 2020, se solicitó nueva información sobre qué previsión temporal había para la ampliación del horario de atención, así como del número de profesionales de atención directa de los puntos de encuentro familiar y si con ello, en concreto, se iba a reducir el tiempo estimado de 11 a 13 meses para iniciar las visitas tuteladas a su hijo, en el caso de la madre que formulaba la queja.

En la respuesta se informó que en junio de 2020 se pondría en marcha el nuevo modelo de puntos de encuentro familiar, pero nada se indicaba acerca de si con ello se iba a reducir el excesivo tiempo estimado para que la madre pudiera iniciar las visitas tuteladas con su hijo en el punto de encuentro.

Por ello, el 20 de mayo de 2020, el Defensor del Pueblo, teniendo en cuenta el superior interés del menor y la importancia de mantener una relación paterno-filial fluida cuando, por resolución judicial, el régimen de visitas se ha acordado que debe llevarse a cabo en un punto de encuentro familiar, y considerando que es primordial que los puntos de encuentro familiar tengan un correcto y diligente funcionamiento para promover y facilitar el contacto y la relación del menor con el progenitor no custodio, se formuló una Recomendación para agilizar al máximo, en el marco de la legalidad, la tramitación y resolución del procedimiento de licitación y adjudicación del nuevo contrato para la prestación del servicio de puntos de encuentro familiar, que permitiese cuanto antes la implantación del nuevo modelo de puntos de encuentro familiar.

El 11 de septiembre, con relación a la Recomendación formulada, la Administración respondió que se estaba tramitando, con la celeridad y diligencia que las normas administrativas permiten, el contrato para la prestación del servicio, acorde al nuevo modelo diseñado, del servicio de puntos de encuentro familiar (19016899).

[...]

[...] CUESTIONES REGISTRALES [1.6]

Gestiones en beneficio de menores

Se recibió una reclamación en la que la compareciente daba cuenta de la imposibilidad para conseguir cita previa en el Registro Civil de Girona a través de la página web. Se daba la circunstancia de que la interesada necesitaba solicitar una autorización para un menor de 14 años, a fin de formalizar su solicitud de nacionalidad española.

Por parte del personal de esta institución se intentó obtener una cita ficticia para valorar el funcionamiento de la aplicación telemática y se constató la imposibilidad de solicitarla, por lo que se adoptó la decisión de formular una Sugerencia al letrado de la Administración de Justicia del Registro Civil de Girona, a fin de que se procediera a citar a la interesada con la mayor brevedad posible. Dicha Sugerencia fue aceptada y desde el registro civil se informó a esta institución que se había contactado con la interesada y se había solventado el problema planteado (20002426).

En otra de las reclamaciones recibidas, la compareciente, ciudadana brasileña, exponía que su hija menor se encontraba desde su nacimiento sin documentación, tras la denegación de la solicitud de que se le atribuyera la nacionalidad española con simple valor de presunción. Contra dicha decisión se formuló recurso en el plazo habilitado para ello ante la anterior Dirección General de los Registros y del Notariado.

Asimismo, se recibió otra queja en la que se planteaba el mismo problema, es decir, la denegación de la solicitud presentada por los padres, ambos brasileños igual que en el supuesto anterior, para que a su hija se le atribuyera la nacionalidad española con valor de simple presunción. En este caso, la menor carecía de documentación, dado que no se había resuelto el recurso presentado contra el Auto del encargado del Registro Civil de Salamanca.

A finales del pasado año 2020 se formuló una Sugerencia a la Secretaría de Estado de Justicia a fin de que, con la mayor brevedad posible, se resolvieran los recursos formulados contra los autos de los encargados de los registros civiles de Medio Cudeyo (Cantabria) y Salamanca que acordaban denegar la atribución de la nacionalidad española a dos menores de edad, alterando, de ser necesario, el orden de resolución, con el fin de salvaguardar el interés superior de las menores. Estos recursos

ya han sido resueltos, de manera favorable el primero y estando pendiente de firma el segundo en el momento de escribir estas líneas (20001824).

[...]

CENTROS PENITENCIARIOS [capítulo 2]

[...]

DERECHOS DE LOS INTERNOS [2.4]

[...]

Bebés que viven con sus madres presas

Sobre los menores de entre 0 y 3 años que conviven con sus madres en prisión, si bien el Defensor del Pueblo considera que se cumplen las Recomendaciones de esta institución, se ha formulado otra en 2020, para que las medidas de atención que se adoptan en los centros penitenciarios donde existen módulos de madres y familiares, con los menores que han de permanecer en prisión mientras sus madres son excarceladas para asistencia a unidades hospitalarias extra penitenciarias o por otros motivos, se plasmen por escrito en una norma de régimen interno para conocimiento de todos los implicados. Se trata de reforzar la claridad y seguridad jurídica en el supuesto específico a que se refiere (15009253).

[...]

CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [capítulo 3]

[...]

Detenidos [3.2.4]

[...]

Detención de menores

El Defensor del Pueblo de Andalucía informó de la detención de un menor en las dependencias de la Comisaría Local de la Policía Nacional de Marbella, considerando que no se ciñó a las instrucciones y normas para este tipo de situaciones, al haber sido ingresado en unos calabozos que no se consideraban adecuados.

Tras iniciar la correspondiente actuación, se formularon dos Sugerencias a la Dirección General de la Policía, que han sido aceptadas. Una para que se habilite en las dependencias de la Unidad de Atención a la Familia y Mujer (UFAM) de la Brigada Local de Policía Judicial de la Comisaría de Marbella, una dependencia para la custodia de detenidos menores de edad, mientras dure su privación de libertad en la sede de esa comisaría. Otra, para que se justifique, de forma expresa y motivada, en la aplicación informática DILISES, por el responsable de la custodia y en las diligencias policiales por su instructor, las especiales circunstancias, como peligrosidad, incomunicación, motivo de la detención u otras, que aconsejan el ingreso de un menor en calabozos, siempre en una celda separada de las ocupadas por detenidos mayores de edad (20005510).

[...]

Otros derechos del ciudadano [3.2.5]

Documentación de menores

La documentación personal, con la que deben contar los menores en sus desplazamientos fuera de las fronteras españolas, ha sido objeto de tratamiento en una queja en la que un ciudadano expresaba la problemática derivada de la documentación requerida para la salida de viaje de estos menores, cuando viajan solos, en compañía de terceras personas o en compañía de uno solo de los progenitores. La Instrucción 10/2019, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores, dispone que todos los menores de edad deberán de ir provistos del DNI en vigor para viajar fuera del territorio nacional si es en la Unión Europea y el pasaporte si es a terceros estados.

Los menores de 18 años no acompañados en viajes no nacionales precisarán de una autorización firmada por uno solo de los progenitores o representantes legales, lo que, a juicio de esta institución, podría dar lugar a que en los países del espacio Schengen un menor pueda salir con DNI y autorización de uno solo de sus progenitores, pero en contra de la voluntad del otro, pudiendo existir en consecuencia un traslado no autorizado del menor, aun cuando sea en Europa. Por ello, en la queja se planteaba la contradicción existente con que la expedición del DNI es posible en la actualidad solo con la presencia de uno de los progenitores, a diferencia del pasaporte.

Además, durante la vigencia de este documento, pueden suceder numerosas circunstancias que cambian la situación familiar, como son las rupturas de pareja o sentencias de divorcio que modifican sustancialmente las relaciones paterno filiales y que pudieran dar lugar a que el menor salga de viaje debidamente provisto de pasaporte, pero en contra de la voluntad de su padre o madre y contraviniendo una resolución judicial.

Esta situación que incidía directamente en tantas actuaciones que se realizan por el Defensor del Pueblo en defensa del superior interés del menor, aconsejó dirigir una Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad ante la necesidad de unificar criterios en los requisitos exigibles para la expedición de ambas documentaciones de carácter personal, que acreditan la identidad y nacionalidad de los españoles en el país y fuera de él, así como revisar el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores.

En la Recomendación formulada se expresaba que, teniendo en cuenta que la necesidad de contar con la presencia física de ambos progenitores en la expedición del DNI implicaría la creación de numerosos problemas de índole práctica a los ciudadanos, incrementando la penosidad en los trámites necesarios para la obtención de este documento para un menor, además de la no menos importante necesidad de modificar su normativa reguladora, parecía más prudente, en ese momento, la revisión de la Instrucción número 10/2019, de esa Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se regula el procedimiento para otorgar el permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores, añadiendo a su articulado en el apartado dedicado a la «declaración firmada permiso de viaje fuera del territorio nacional para menores españoles» que viajan solos o en compañía de terceras personas distintas de sus representantes legales, que sea obligatoria la comparecencia de los dos representantes legales en las dependencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicha Recomendación no ha sido aceptada (19017211).

[...]

MIGRACIONES [capítulo 4]

[...]

EMIGRACIÓN Y ASISTENCIA A CIUDADANOS ESPAÑOLES EN EL EXTRANJERO [4.1]

[...]

Asistencia y protección en el exterior [4.1.2]

[...]

Asistencia consular durante la pandemia

[...]

La crisis sanitaria provocada por la covid-19, tal y como ha reconocido la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, ha sido también la mayor crisis consular conocida hasta el momento. Fruto de las medidas de restricción de movimientos, se fueron sucediendo cierres de fronteras, suspensiones de vuelos y medidas de cuarentena que provocaron situaciones de emergencia diversas para los ciudadanos que se hallaban en el extranjero.

Se recibieron numerosas quejas y solicitudes de información de todo tipo de ciudadanos españoles y familiares extranjeros a los que sorprendió el estado de alarma fuera de España. Desde el Defensor del Pueblo se mantuvo una comunicación constante con estas personas, a las que se les trasladó toda la información que facilitaba el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Los esfuerzos consulares se concentraron durante la primera fase en un grupo concreto considerado más vulnerable, por carecer de apoyos en el exterior: el formado por turistas y viajeros españoles que se habían visto sorprendidos en el extranjero por restricciones a la movilidad, cierre de hoteles y cancelaciones de vuelos.

Posteriormente, la Administración pasó a una nueva fase de asistencia consular, ya no centrada en el retorno, sino en facilitar la permanencia de los españoles y extranjeros residentes legales en sus lugares actuales, a la espera de que se produjese la reanudación de las comunicaciones internacionales ordinarias, en línea con la actuación de otros países europeos, que suspendieron o redujeron los vuelos de repatriación. En esta fase se atendieron de nuevo numerosas quejas. El Defensor del Pueblo dio traslado a la Administración de todos aquellos casos que necesitaban de una actuación urgente. Ese fue el caso de un numeroso grupo de ciudadanos españoles que

permanecían atrapados en Perú. Se trataba de ciudadanos vulnerables, cada vez con menos recursos, tanto **menores de edad** como de avanzada edad o personas que debían volver a sus trabajos, que no recibían asistencia médica, o personas que tenían familiares que necesitaban de sus cuidados en España y que, en definitiva, reclamaban la oportunidad de poder regresar en las mismas condiciones de quienes lo hicieron en fases anteriores.

Esta institución era consciente del ingente esfuerzo que se estaba realizando desde los distintos departamentos ministeriales que permitió que miles de ciudadanos, tanto españoles como residentes extranjeros, estuviesen regresando a España. Pero aquellos que aún no habían conseguido regresar necesitaban una respuesta frente a la falta de canales de comunicación efectivos que les permitiese disponer de información real y actualizada sobre las posibles actuaciones dirigidas a facilitar su retorno a España con las debidas garantías.

Por ello, al objeto de agilizar y facilitar la tramitación de las quejas que se recibían, se arbitraron con los ministerios canales de información, vía correo electrónico, que permitieron tener conocimiento de la situación particular en cada uno de los países en los que se encontraban, y darle traslado a los mismos de la información necesaria.

Se formuló una Recomendación, a fin de que se diese continuidad a la programación y coordinación de los vuelos fletados para facilitar el regreso de viajeros a España, bien operados por aerolíneas comerciales de bandera española o a través del Mecanismo Europeo de Protección Civil, en las mismas condiciones en que se había venido haciendo, desde la entrada en vigor del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma para la gestión de la situación de crisis sanitaria ocasionada por la covid-19 (20004795, 20005572, 20010779).

[...]

Fueron también relevantes las quejas relacionadas con la exclusión en las listas de **pasajeros de menores de edad** no nacionales que iban a fijar su residencia en España o reunirse con sus familiares; la pérdida de la vigencia de autorización de residencia o visado de extranjeros residentes en España, como consecuencia de la demora en el retorno; la imposibilidad de regreso de españoles que viven en países en los que consideran que no se dan las garantías sanitarias mínimas para hacer frente a la pandemia; la necesidad de reincorporarse a su puesto de trabajo en una actividad esencial, así como la interrupción de la medicación para atender enfermedades de riesgo o la cancelación de citas médicas para continuar sus tratamientos.

El problema también se extendía a los familiares de estas personas que se encontraban en España en una grave situación de vulnerabilidad y que necesitaban estar cerca de sus allegados con los que, en muchos casos, existe una relación de

dependencia económica o puramente asistencial, especialmente necesaria en momentos de crisis.

Siendo conscientes del esfuerzo realizado desde el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación que permitió que miles de ciudadanos regresaran a España, se ha de dejar constancia de que fueron muchos los ciudadanos que se quejaron de la falta de canales de comunicación efectivos que les permitiese disponer de información real y actualizada sobre las posibles actuaciones dirigidas a facilitar su retorno (20004795).

[...]

ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [4.4]

Puestos no habilitados [4.1.1]

[...]

Se quiere llamar la atención [...] acerca de la inadecuación de la medida de detención para las **madres con niños**, tras ser interceptadas intentando acceder irregularmente vía marítima, así como para aquellas personas que han visto fallecer a personas durante la dura travesía. En ambos casos, el Defensor del Pueblo ha formulado resoluciones a la Dirección General de la Policía, que han sido rechazadas, para que no acuerde la detención de estas personas (14014967,16001437).

En **el caso de los menores de edad y las madres con hijos de corta edad**, se han vuelto a detectar durante el año 2020 que se siguen produciendo estas detenciones, en instalaciones absolutamente inadecuadas. Además, a juicio del Defensor del Pueblo, esta actuación carece de objeto ya que se comprueba que, en ningún caso, se solicita el ingreso de estas mujeres con sus hijos en centros de internamiento de extranjeros. La detención de las mujeres embarazadas y menores migrantes es una cuestión relevante en el ámbito de los derechos humanos y ha sido objeto de preocupación de instancias internacionales. En este sentido, el artículo 37.b de la Convención de Naciones Unidas de los Derechos del Niño establece que los menores únicamente podrán ser privados de libertad como medida de último recurso y por el período de tiempo más corto posible. UNICEF considera que la detención de niños y niñas tiene un efecto perjudicial para su desarrollo emocional y bienestar físico, y que el principio general debiera ser que, con carácter prioritario a la detención —que solo podrá disponerse como opción de último recurso—, se aplicasen medidas alternativas. En el caso de que el menor estuviera acompañado por sus padres, el interés superior del niño y la noción de protección integral de la infancia deberían conducir antes que, a la detención de la familia, al mantenimiento de la unidad familiar sin recurrir a una medida privativa de libertad.

Además, es de particular importancia, que los menores permanezcan separados de adultos que no sean sus familiares. Tampoco deberían ser detenidas, salvo excepciones adecuadamente justificadas, las mujeres gestantes o mujeres con niños. En dichos casos, se deberían atender sus especiales necesidades en higiene y salud, entre otras.

Pues bien, un año más se ha de dejar constancia de la preocupación de esta institución, ya que la detención de mujeres embarazadas y con niños continúa siendo el procedimiento habitual que sigue la Policía Nacional, tras el rescate en alta mar de las pateras. Esta práctica debería erradicarse, priorizando el bienestar y el interés superior del menor por encima de la realización de los trámites necesarios de extranjería que bien pueden demorarse hasta que estas mujeres y los menores que las acompañan estén instalados en centros de acogida humanitaria especializados y adaptados a sus circunstancias.

[...]

Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) [4.4.4]

[...]

Centro de Estancia Temporal de Inmigrantes (CETI) de la Ciudad de Melilla

En el mes de abril, el Defensor del Pueblo trasladó su preocupación al Ministerio del Interior ante el excesivo número de residentes en este CETI, muchos con un perfil vulnerable. Se instó a agilizar los traslados a la península, como ya se había comenzado a hacer desde la Ciudad de Ceuta, pero dicho departamento ministerial consideró que era demasiado complejo realizar traslados en un contexto de restricciones, por motivos de salud pública.

Pese a tener menos de 800 plazas, prácticamente duplicaba su capacidad por esas fechas, pues ha llegado a albergar a más de 1.600 residentes, con muy pocas probabilidades de ser devueltos a sus países de origen debido al cierre de fronteras. Un número significativo de ellos eran menores y mujeres solas, a quienes no se les podían garantizar ni unas condiciones mínimas, ni un entorno seguro, libre de violencia.

[...]

En mayo de 2020, el Defensor del Pueblo formuló una Recomendación al Ministerio del Interior, para facilitar los traslados a la península de los residentes del CETI, solicitantes de protección internacional y en situación de especial vulnerabilidad, tales como personas enfermas y de riesgo frente a la covid-19, **familias con menores** y mujeres con un perfil altamente vulnerable. Dicha recomendación no fue aceptada por considerar que no era posible abordar los traslados de forma inmediata y en su totalidad,

debido a las medidas de contención de la pandemia y en aplicación del principio de proporcionalidad. No obstante, se trasladó a algunos grupos de personas vulnerables.

A finales del mes de julio, la situación de hacinamiento continuaba siendo muy preocupante. Por ello, se reiteró el contenido de la Recomendación, haciendo hincapié en la necesidad de adoptar medidas urgentes con respecto a los menores y las mujeres solas. En el mes de diciembre se aceptaron parcialmente la recomendación y finalizaron las actuaciones. No se consideraron aceptadas en su totalidad, debido a que se habían seguido recibiendo quejas por la presencia de perfiles vulnerables en el CETI (20005416).

En el mes de abril se recibió una queja de una mujer marroquí, víctima de violencia de género, residente en el CETI con sus **tres hijos menores**. Padecía una enfermedad asmática aguda crónica, considerada de riesgo frente al coronavirus. Dada la especial vulnerabilidad del núcleo familiar, se formuló una Sugerencia a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras para que se autorizara de forma urgente su traslado a Málaga, donde podían ser acogidos por familiares.

En un primer momento no se aceptó la sugerencia, por considerar que no procedía el traslado de nacionales de países con los que existen programas o negociaciones de repatriación, como Marruecos, salvo excepciones por razones de carácter humanitario. La Administración optó por derivar a la familia a un hotel de la Ciudad de Melilla, donde permaneció durante meses, con los menores sin escolarizar hasta que a finales de enero de 2021 se autorizó su traslado a Málaga. Las actuaciones judiciales por las denuncias de violencia de género de la interesada continúan abiertas (20005575).

[...]

MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [4.5]

Determinación de la edad [4.5.1]

Un año más, son numerosas las quejas relacionadas con la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros indocumentados, cuya minoría de edad no puede establecerse con seguridad. Se mantiene la discrepancia con la Fiscalía General del Estado sobre la idoneidad y la suficiencia de las pruebas médicas realizadas en los procedimientos que se supervisan, así como por la sistemática práctica en determinadas comunidades autónomas de realizar exclusivamente una radiografía de carpo, sin la práctica de pruebas médicas complementarias y sin intervención forense.

En octubre de 2020, el Comité de los derechos del niño comunicó que se habían adoptado 14 decisiones contra España, desde 2019, sobre la cuestión de la

determinación de la edad de los menores extranjeros no acompañados. Los expertos encontraron varias violaciones de la Convención de los derechos del niño, en particular, el derecho a la identidad, el derecho a ser escuchado y el derecho a la especial protección de los niños privados de su entorno familiar.

Según datos facilitados por la Fiscalía General del Estado (los últimos publicados en el momento de elaboración de este informe corresponden a 2019), se dictaron 2.008 decretos de mayoría de edad, 3.021 de minoría de edad y en 4.297 ocasiones se dictaron decretos en los que no se determinó la edad.

En una queja presentada por los procedimientos incoados a un grupo de presuntos menores localizados al acceder a territorio nacional por la costa de Almería, las pruebas médicas arrojaron como resultado la «edad ósea entre 18 y 19 años de edad». Tras ello, se dictó decreto, determinando su mayoría de edad. Se dio cuenta a la Fiscalía General del Estado de la irregularidad de dichos procedimientos, en los que únicamente se realizó una radiografía de muñeca y cuyas conclusiones arrojaron idéntico resultado, sin reflejar el sistema utilizado, el resultado obtenido, la desviación aplicada, etc. Asimismo, no se practicaron pruebas adicionales, ni intervención forense realizando reconocimiento médico, examen de las pruebas médicas en conjunto. Se comprueba con preocupación la ausencia generalizada en esa provincia de un informe médico forense que especifique el rango de edad más probable en el que se encuentra el examinado. De acuerdo con lo anterior, se ha reiterado a la Fiscalía General del Estado la preocupación de esta institución por los procedimientos de determinación de la edad incoados en Almería, en particular, y en la Comunidad Autónoma de Andalucía, en general (20021449).

De modo similar, han continuado las actuaciones con el ministerio fiscal por las irregularidades detectadas en los procedimientos de determinación de la edad de un elevado número de jóvenes que accedieron en diciembre de 2018 y enero de 2019 a las costas de Tenerife. Al igual que en el caso anterior, los informes radiológicos emitidos en las radiografías de carpo arrojaron en todos los casos el mismo resultado: 18 años o más. Los interesados manifestaban no haber prestado autorización para la realización de pruebas médicas, ni haber sido informados con intérprete de los derechos que les asistían. Asimismo, se comprobó que permanecieron detenidos en dependencias policiales un plazo de tiempo superior al de 72 horas. En su respuesta, la fiscalía informa de que su actuación fue correcta, tramitando un total de 62 documentos ligados a la determinación de edad de los interesados en cuatro días, sin que se haya solicitado la revisión de los decretos dictados.

A pesar de lo anterior, el Comité de derechos del niño ha admitido a trámite las solicitudes presentadas por la letrada que interpuso la queja, en nombre de nueve de los presuntos menores. En uno de los casos, el citado comité ya ha resuelto que el proceso

de determinación de la edad incoado no contó con las garantías necesarias para proteger los derechos reconocidos en la convención, al no realizar pruebas adecuadas para la determinación de la edad, el rechazo a otorgar al afectado los informes médicos que fundaron el decreto de mayoría de edad y la no asignación de un tutor para acompañarlo durante el procedimiento. Por ello, el comité considera que no se tomó el interés superior del niño como consideración primordial en el procedimiento de determinación de la edad al que fue sometido, en violación de los artículos 3 y 12 de la convención. Igualmente, se concluye que España violó el artículo 8 de la convención, al no respetar la identidad del afectado al asignarle una fecha de nacimiento que no le correspondía; el artículo 20.1, por la permanencia durante días en un centro de detención distinto del estipulado en el auto judicial que determinó su internamiento; así como el artículo 6 del Protocolo Facultativo, por el incumplimiento de las medidas provisionales de traslado del afectado a un centro de protección de menores (18018709).

Respecto a la participación forense en los procedimientos de determinación de la edad, así como a la disparidad de ello en las distintas comunidades autónomas, e incluso en las diferentes provincias, la Secretaría de Estado de Justicia ha informado de que, en el Comité Científico-Técnico forense realizó en 2018 una encuesta a nivel nacional para conocer el grado de adhesión de los institutos de Medicina Legal y ciencias forenses y de las fiscalías de menores y de extranjería al Protocolo Marco y al documento de Consenso de Buenas Prácticas. Entre otras cuestiones, se puso de manifiesto que, en la Comunidad Autónoma de Andalucía, comunidad por la que acceden a España la mayoría de menores extranjeros, el 99,7 % de los procedimientos no cuenta con intervención forense.

El pleno del Consejo Médico Forense, celebrado en diciembre de 2019, acordó la elaboración de un nuevo documento de determinación de la edad, por lo que, en febrero de 2020, se creó un grupo de trabajo para la actualización del protocolo de determinación de edad, al objeto de adaptarlo a los avances científicos y a la segunda edición de la Guía Práctica para la comprobación de la edad publicada por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO) en 2018. Se preveía que el nuevo documento pudiese estar concluido a finales de 2020.

En relación con la consulta entre los distintos institutos de medicina legal de las pruebas practicadas en estos procedimientos, se ha informado de que los institutos cuya gestión corresponde al Ministerio de Justicia, así como al Principado de Asturias y a la Comunidad Autónoma de La Rioja, utilizan la aplicación Orfila 2.0, que contiene modelos para la elaboración de informes de determinación de la edad y permite consultar los antecedentes e informes elaborados en los institutos que utilicen dicha aplicación. El resto de institutos utilizan sus propias aplicaciones informáticas por lo que, en la actualidad, no existe una base de datos médico forense nacional que permita consultar

desde cualquier instituto los informes y pruebas médicas. Los usuarios deben solicitar los informes de determinación de la edad contactando con el instituto que los realizó, para su remisión por medios externos a la aplicación. Continúan abiertas las actuaciones (11019553).

Al igual que en años anteriores, se han recibido numerosas quejas por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a extranjeros documentados, pese a la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo, que dispone que el inmigrante, de cuyo pasaporte o documento de identidad se desprenda su minoría de edad, no puede considerarse indocumentado para ser sometido a pruebas complementarias, pues no cabe cuestionar sin una justificación razonable la realización de tales pruebas cuando se dispone de un pasaporte válido.

En este sentido, se inició una investigación tras la queja presentada por un menor, a causa del decreto dictado por la Fiscalía Provincial de Huelva que establecía su mayoría de edad, pese a estar documentado con pasaporte de Costa de Marfil. La fiscalía informó de las dudas manifestadas por la Brigada Provincial de Extranjería y Fronteras sobre la documentación de dicho país, al entender que, aun siendo auténtica, presenta elevados riesgos de contener información errónea, al regir un sistema de autocertificado, por el que el funcionario que expide el documento lo hace sobre la única base de las manifestaciones del interesado, sin llevar a cabo ninguna comprobación de la exactitud de lo que hace constar en el documento.

Se concluyó dando cuenta a la Fiscalía General del Estado de la diferencia de criterio con dicha actuación, toda vez que la sospecha de la falta de fiabilidad de los registros en Costa de Marfil, en ningún caso puede achacarse al menor, ni suponer el desconocimiento de los documentos públicos expedidos por dicho país, que cuentan con una presunción de veracidad *iuris tantum* que no puede ser destruida con una alegación genérica a su falta de fiabilidad. Se ha insistido en que esta duda sobre los datos contenidos en los pasaportes de determinados países, únicamente se plantea en el seno de procedimientos de determinación de la edad, siendo plenamente válidos en el resto de procedimientos administrativos, ya sean de extranjería, o de otra índole, en los que no se cuestiona en absoluto dicho documento (19013317).

En este mismo sentido, se han iniciado distintas investigaciones por la incoación de procedimientos de determinación de la edad a menores documentados en la Comunidad de Madrid. En una de ellas, la Fiscalía Provincial de Madrid acordó la mayoría de edad de un menor de edad documentado con certificado de nacimiento, pese a constar en la radiografía de carpo que se le practicó una edad mínima de 17 años, coincidente con la reflejada en su documentación (19021807).

En otro caso, una fundación dedicada a la defensa de los ciudadanos extranjeros expuso la denegación de la revisión de la edad de un menor, pese a contar con acta de nacimiento, certificado de nacionalidad, carta de identidad y autorización parental para tramitar su pasaporte; documentación compulsada y traducida. La Fiscalía Provincial de Madrid, tras practicar diferentes diligencias y pruebas oseométricas, estableció su mayoría de edad, sin atribuir valor probatorio fehaciente a la documentación, al no constar fotografía ni huella que permitiera atribuir al portador dichos documentos. Se informó de que al llegar a España el interesado se presentó como indocumentado, así como de que la fecha de nacimiento obrante en el documento no se correspondía con su apariencia física, ni con las pruebas médicas. Se denegó la revisión del decreto, al considerar que no se aportó documentación, ni otro dato que no hubiera sido ya valorado en el anterior. A consecuencia de ello, los servicios de protección de menores madrileños, tras consulta a la Fiscalía, no tramitaron el pasaporte del interesado durante su minoría de edad, pese a contar con la documentación para ello, al entender el ministerio fiscal que no es posible, simultáneamente y de forma contradictoria, iniciar trámites para obtener el pasaporte basándose en una documentación que no se consideró suficiente para modificar la mayoría de edad acordada. Dicha cuestión supuso que el menor accediese a su mayoría de edad indocumentado y en situación de irregularidad administrativa.

Se concluyó dando cuenta de nuevo de la diferencia de criterio, al no entender esta institución ajustada a derecho la actuación. En este caso, además de determinarse la mayoría de edad pese a la documentación con la que contaba, se impidió la tramitación del pasaporte del menor por no estar validada la documentación por la fiscalía, pese a que dicha cuestión excede de las competencias asignadas al ministerio fiscal, limitadas a establecer la edad de los menores extranjeros indocumentados, mediante una resolución interlocutoria, con mero carácter cautelar y provisionalísimo (19019793).

En otra actuación iniciada con los servicios de protección de menores madrileños por la situación de un menor que se encontraba en un centro de primera acogida, en virtud de resolución judicial que estimó las medidas cautelares solicitadas en el procedimiento instado por el interesado contra el cese de las medidas de protección adoptadas, se comprobó que la Fiscalía Provincial de Madrid acordó su mayoría de edad, pese a estar documentado con pasaporte que establecía su minoría de edad, al negarse a ser sometido a pruebas médicas.

Pese a que la resolución judicial acordaba la suspensión del cese de la tutela y su internamiento en un centro con todos los derechos inherentes al sistema de protección, el menor permaneció en el centro de primera acogida, sin tramitar su residencia ni adoptarse el resto de medidas, al entender los servicios de protección que al no estar

determinada aún la minoría de edad, en tanto no se resolviese el proceso judicial instado no se iba a asumir ninguna medida, más allá de la atención inmediata prevista en el artículo 14 de la Ley 26/2015, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

A la vista de la información remitida, se dio cuenta a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid de la irregularidad del procedimiento de determinación de la edad instado, al estar documentado el menor con pasaporte. Asimismo, se solicitó la asignación de un recurso adecuado, la tramitación de su residencia, así como la adopción del resto de medidas oportunas, habida cuenta de la resolución judicial dictada, que suspendía el cese de la tutela y requería la aplicación de todos los derechos inherentes al sistema de protección de menores (20017368).

En sentido contrario, la Sección de Menores de la Fiscalía de Madrid sí estimó la revisión del decreto dictado en el caso de un menor indocumentado, tras aportar partida de nacimiento, autorización parental y certificado consular de solicitud de pasaporte. Se dictó decreto de minoría de edad y se acordó su puesta a disposición de los servicios de protección, tras la declaración del interesado y el informe médico forense emitido, que concluyó que la valoración de las pruebas practicadas era compatible con la edad reflejada en la documentación aportada (20001255).

En un caso similar, se está a la espera de la información solicitada sobre la petición presentada por un menor ante la Fiscalía Provincial de Tenerife para la revisión del decreto de determinación de mayoría edad dictado, tras aportar certificado de nacimiento, tarjeta de inscripción consular y certificado de nacionalidad senegalesa, documentación toda ella que refleja su minoría de edad (20018592).

Registro de menores extranjeros no acompañados [4.5.2]

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y fronteras, a 31 de diciembre de 2020, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 9.030 menores, de ellos 869 eran niñas.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
4.685	4.507	4.378	3.623	3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030

Andalucía con 2.507 menores, Canarias con 1.849 (unos 300 menores más se encontraban pendientes de registrar) y Cataluña con 1.168, eran las tres comunidades autónomas con más menores. Seguidas por Melilla con 798; Ceuta con 496; Comunitat Valenciana con 473; País Vasco con 471, y Madrid con 356.

La llegada en pateras o embarcaciones similares de menores extranjeros no acompañados durante el año 2020 volvió a incrementarse (3.340 menores), tras el descenso de llegadas producido el año anterior (2.873 menores).

Un año más, llama la atención las fuertes oscilaciones que se aprecian en las cifras de menores extranjeros no acompañados de un año a otro y de las significativas diferencias entre los datos que facilitan las entidades de protección de menores autonómicas y las que facilita el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados. Estas disparidades se siguen produciendo por varios factores, siendo uno de ellos la alta movilidad de los menores entre las diferentes comunidades autónomas, sin que se reflejen estas altas y bajas de manera fiable.

Como ejemplo de lo anterior, en una de las actuaciones realizadas, se pudo comprobar que un menor había sido ingresado en un centro de protección de menores de Algeciras (Cádiz), abandonó el centro sin ser dado de alta en el citado registro. Según afirmó el menor, volvió a ser interceptado por la policía en la Comunidad Autónoma de Cataluña, donde de nuevo fue ingresado en un centro de protección. Sin embargo, este extremo no ha sido corroborado por la fiscalía. Fue de nuevo interceptado en la Comunidad de Madrid, donde la Policía Nacional informó de que no estaba dado de alta en el registro de menores. La Fiscalía Provincial de Madrid fija mediante decreto la mayoría de edad y, la letrada del menor se opone a él, aportando un decreto anterior dictado por la Fiscalía de Algeciras en el que fija su minoría de edad. En su extensa respuesta, la fiscalía considera que la actuación de ambas fiscalías provinciales fue correcta con base en la siguiente argumentación. Considera, en resumen, que las diferencias que se presentan en el caso analizado son problemas de confusión formal. Añade que son resoluciones, que resuelven diligencias de seguimiento de la Fiscalía de Algeciras, que se han interpretado de manera errónea como decretos de determinación de edad.

La Unidad de Extranjería de la Fiscalía General del Estado ha informado de la existencia de ciertas dudas sobre el valor, como diligencias de determinación de edad, de expedientes de seguimiento de menores extranjeros no acompañados tramitados en la Fiscalía de Algeciras. Se indica que la Unidad de Extranjería distingue entre diligencias de determinación de edad que son aquellas en las que se plantean dudas sobre la minoría de edad, en las que se practican diligencias probatorias dirigidas a despejar dichas dudas y se resuelve por medio de un decreto, de las diligencias de seguimiento de menores cuyo propósito es dejar constancia de la localización de un menor y del

cumplimiento de los trámites previstos en el Protocolo Marco sobre Menores Extranjeros No Acompañados, una vez localizado, como son la reseña y la grabación del menor en el registro por parte del Cuerpo Nacional de Policía y el traslado al centro de protección.

Se concluye indicando que, si bien la actuación de la Fiscalía de Algeciras resulta materialmente loable al distinguir dos procedimientos que persiguen el exacto y escrupuloso cumplimiento del Protocolo Marco, es también causa de los problemas interpretativos suscitados, lo que aconseja modificar las plantillas en la sustanciación de las diligencias de seguimiento (19021807).

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

Al igual que en años anteriores, han continuado las intervenciones con los distintos servicios de protección de menores, en relación con la falta de declaración de desamparo y asunción de la tutela, o la excesiva demora en su adopción.

En este sentido, se han tramitado diversas quejas con los servicios de protección de la Comunidad de Madrid, que ha informado de que no se acordó dicha resolución en los casos trasladados, al considerar que no se adoptaron medidas de protección, pese a haber sido ingresados los menores en centros de protección. En una de ellas, se justificó una vez más la no asunción de tutela por el corto plazo de tiempo desde la obtención de la documentación identificativa del menor. Se reiteró que la falta de documentación identificativa del menor no es motivo para no declarar el desamparo y asumir la tutela. Se ha dado traslado a la Fiscalía General del Estado de la situación detectada en la Comunidad de Madrid, así como de las graves consecuencias de la falta de declaración de desamparo de los menores para el efectivo ejercicio de los derechos de los que son titulares (18018974, 20019246, 20017368).

Por idéntico motivo se iniciaron actuaciones con los servicios de protección andaluces, dando cuenta del elevado número de quejas de menores a disposición de la Comunidad Autónoma de Andalucía que alcanzan su mayoría de edad sin haberse declarado su desamparo, ni haber obtenido la residencia que les correspondía. Se concluyeron las actuaciones recordando a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía el deber legal de asumir, por ministerio de la ley, la tutela de los menores cuando se constate su situación de desamparo, así como el de adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda y realizar las diligencias para identificar e investigar sus circunstancias en el plazo más breve posible, según lo previsto en el artículo 172 y siguientes del Código Civil (19017411 y relacionadas).

En el mismo sentido, se ha reiterado a los servicios de protección de la Generalitat Valenciana dicho deber legal de declarar el desamparo y asumir la tutela de los menores a su cargo. Asimismo, a la vista del elevado número de menores afectados

en la Comunidad Valenciana por esta situación, se dio traslado de este asunto a la Fiscalía General, solicitando información sobre las medidas adoptadas por dicho organismo sobre el particular (20018341 y relacionadas).

En un caso similar, se recordó a la Consejería de Bienestar Social de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha dicho deber legal de declarar el desamparo de los menores y asumir su tutela por ministerio de la ley (20002326).

El Defensor del Pueblo ha de reiterar su preocupación, y así lo ha trasladado a las entidades de protección de menores autonómicas y a la Fiscalía General del Estado, del número incesante de quejas que se reciben de menores extranjeros no acompañados, cuya tutela no es asumida en un plazo de tiempo razonable, una vez son puestos a disposición de los citados servicios de protección.

Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia [4.5.4]

La concesión de la autorización de residencia a la que tienen derecho los menores extranjeros no acompañados es un presupuesto para el ejercicio de muchos de los derechos que tienen reconocidos. Pese a ello, se observa con preocupación el elevado número de menores que acceden a la mayoría de edad sin contar con dicha autorización. Entre las causas destacan la ausencia de pasaporte sin que se tramite la correspondiente cédula de inscripción, el escaso tiempo a disposición de los servicios de protección, así como la falta de declaración de desamparo y asunción de la tutela.

La mayoría de actuaciones por esta cuestión se concentran en cuatro comunidades autónomas: Madrid, Andalucía, Valencia y Canarias. Durante 2020 se les ha tenido que recordar en varias ocasiones el deber legal de instar la tramitación de la autorización de residencia de los menores a su disposición. Asimismo, se ha dado traslado a la Fiscalía General del presente asunto, solicitando información sobre las actuaciones que realice, tomando en consideración lo dispuesto en la Nota Interna 1/2019 conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, en relación con la tramitación de la autorización de residencia de los menores extranjeros no acompañados (20024594, 20026214, 20027185, entre otras).

En el caso de Canarias, llama la atención el número de autorizaciones de residencia concedidas por primera vez durante 2020 a menores extranjeros tutelados, tan solo 134. Por lo que respecta a las renovaciones, la Delegación del Gobierno en Canarias ha informado de que han instado 98 renovaciones de oficio. Continúan abiertas las actuaciones, de cuyo resultado se dará cuenta en el próximo informe anual (20030250).

Se inició también una actuación de oficio ante el ministro de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones, al considerarse el momento adecuado para evaluar el régimen jurídico de los menores extranjeros no acompañados, así como si él mismo es respetuoso con lo dispuesto en la normativa de menores nacional e internacional, así como con la Ley Orgánica 4/2000, que regula los derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

Se formularon tres recomendaciones dirigidas a la modificación de los artículos 196, 197 y 198 del Real Decreto 557/2011, que aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, al objeto de adaptar su contenido al artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor; así como a los criterios de la Observación General nº14, de 29 de mayo de 2013, del Comité de Naciones Unidas de Derechos del Niño, cuyo contenido completo puede consultarse en el apartado correspondiente del presente informe.

El citado órgano directivo ha informado de la aceptación de las recomendaciones, expresando su preocupación por la situación documental de los menores extranjeros tutelados, en especial, en su tránsito a la mayoría de edad. Se comunica que la reforma en curso de la normativa aplicable, abordará la racionalización de la documentación de los menores extranjeros no acompañados, a fin de evitar que se vean abocados a una irregularidad sobrevenida por la alta exigencia de los requisitos establecidos para renovar su residencia una vez acceden a la mayoría de edad. Requisitos que no se exigen a los jóvenes extranjeros que conviven con sus familias (20003566).

La citada reforma reglamentaria es urgente. En el momento de elaboración del presente informe, resulta preocupante el número de jóvenes extutelados a los que se les deniega la renovación de su autorización de residencia, a causa de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo que exige la acreditación de unos recursos económicos del 100 o del 400 % del IPREM, que además deben ser propios sin provenir de entidades públicas o privadas. Se trata un de criterio de imposible cumplimiento por aquellos jóvenes que no cuentan con ingresos propios, ni referentes familiares.

A la vista de la situación creada, el Defensor del Pueblo ha formulado durante 2020 numerosas sugerencias a las delegaciones y subdelegaciones del Gobierno a fin de que concedan estas renovaciones, valorando los informes de esfuerzo de integración aportadas por las entidades que acompañan a estos jóvenes. Varias subdelegaciones del Gobierno las aceptaron. No fue el caso de la Subdelegación del Gobierno en Gipuzkoa, que, informó de que mantiene las decisiones adoptadas, en tanto se dicten instrucciones o se produzca la modificación normativa (20005081 y relacionadas).

Cédulas de inscripción

Los problemas para la concesión de cédula de inscripción a menores extranjeros no acompañados que, por motivos diversos, no cuentan con pasaporte de su nacionalidad durante su minoría de edad, ha supuesto una continua preocupación, a la vista de las graves consecuencias que la indocumentación ocasiona a los menores.

A juicio del Defensor del Pueblo, la denegación de cédula de inscripción a menores de edad, en los supuestos descritos, no toma en consideración el interés superior de los menores afectados. En el mismo sentido se han pronunciado ya varias resoluciones judiciales y la Fiscalía General del Estado. En la Nota Interna 1/2019, conjunta de los fiscales de Sala de Extranjería, Menores y Contencioso Administrativo, se especifica que la denegación de la misma por no estar acreditado que se haya denegado la tramitación del pasaporte, niega la autoridad de otra institución del Estado.

De acuerdo con lo anterior, se ha solicitado a la Dirección General de Migraciones la modificación del artículo 211 del Real Decreto 557/2011, al objeto de que se estudie la posibilidad de modificar los requisitos impuestos para la emisión de la cédula de inscripción, recogiendo como motivo de concesión la excesiva demora de las autoridades consulares en tramitar los pasaportes de los interesados, en especial de menores de edad, así como otros casos en los que concurren razones excepcionales de índole humanitaria, interés público o cumplimiento de compromisos adquiridos por España, evitando los graves perjuicios de la indocumentación de los menores.

En el caso concreto de los menores tutelados, se ha solicitado que, hasta tanto se produzca la modificación reglamentaria, se dicten instrucciones dirigidas a la concesión de la cédula de inscripción, al acreditarse circunstancias excepcionales de índole humanitaria, interés público y cumplimiento de compromisos internacionales suscritos por España (20019402, 20021209 y relacionadas).

Autorización para trabajar [4.5.5]

La preocupación del Defensor del Pueblo por la negativa de la anterior Secretaría General de Inmigración y Emigración a reconocer el derecho de los **menores extranjeros no acompañados**, mayores de 16 años, a trabajar en las mismas condiciones que los demás, ha provocado numerosas quejas y recomendaciones.

Tras serle reiterada la Recomendación en distintas ocasiones, la Secretaría de Estado de Migraciones comunicó finalmente su aceptación y dictó en marzo de 2020 la Instrucción 1/2020, que habilita a trabajar a los menores extranjeros en edad laboral, sin ningún otro trámite administrativo en materia de extranjería. Dicha habilitación se reflejará de modo expreso en las resoluciones dictadas y en las tarjetas emitidas. El

Defensor del Pueblo celebra esta iniciativa que ha contribuido a que, durante el año 2020, los menores que cumplían 18 años se pudieran incorporar al mercado laboral (15015005 y relacionadas)

Las quejas recibidas, tras la entrada en vigor de la Instrucción 1/2020, muestran las múltiples dificultades con las que se enfrentan estos menores para poder acceder a un empleo. De un lado, por la leyenda que sigue constando en sus tarjetas de que no están autorizados para trabajar y, de otro, por las consecuencias que las restricciones de movilidad, ocasionadas por la pandemia han supuesto para ellos. Así, se han debido realizar numerosas intervenciones con menores que, tras alcanzar la mayoría de edad tutelados por entidad de protección de menores melillense, intentan incorporarse al mercado laboral con sus tarjetas a punto de caducar, o en los 90 días siguientes a su caducidad, pero aún en plazo para su renovación (20031587 y relacionadas).

Otra cuestión que ha dificultado enormemente su acceso al mercado laboral se ha centrado en la discrepancia existente entre la Jefatura Superior de Policía de Melilla y la **entidad de protección de menores**, relacionada con el pago de las tasas de expedición de las tarjetas de estos menores. Una vez más, han sido numerosos los menores que han padecido estas discrepancias entre las administraciones, en estos casos los interesados exponían que, a pesar de tener ofertas de empleo en la península, no podían abandonar la Ciudad de Melilla por no tener la tarjeta de residencia. En otros casos, cuando conseguían llegar a la península eran las empresas las que no formalizaban las ofertas de empleo prometidas alegando que la falta de tarjeta les impedía darles de alta en la Seguridad Social o bien ser titulares de cuentas bancarias donde ingresar su salario. Ya en 2021, la Jefatura Superior de Policía en Melilla ha informado de que, tras estudiar la cuestión, se había adoptado la decisión de no cobrar la tasa de expedición de tarjeta de residencia a los menores extranjeros tutelados (20023227).

Es preciso insistir en la especial situación de vulnerabilidad en la que se encuentran estos menores, y la obligación de todos los poderes públicos de remover los obstáculos para que, al acceder a la mayoría de edad, puedan acceder al mercado laboral. El artículo 71 del Real Decreto 557/2011, establece los requisitos para la renovación de las autorizaciones de residencia temporal y trabajo por cuenta ajena. Contempla la posibilidad de que se pueda prorrogar la validez de la autorización hasta la resolución del procedimiento de renovación, en el supuesto en que la solicitud se presentase dentro de los noventa días naturales posteriores a la fecha en que hubiera finalizado la vigencia de la anterior autorización, sin perjuicio de la incoación del correspondiente procedimiento sancionador, por la infracción en la que se hubiese incurrido.

A juicio del Defensor del Pueblo, todas las administraciones públicas deberían revisar los procedimientos que se siguen con estos menores, ya que, con demasiada frecuencia, se detectan prácticas administrativas que no tienen en cuenta el interés superior del menor. El concepto del interés superior del menor tiene un contenido triple, con una misma finalidad, que no es otra que la de asegurar el respeto completo y efectivo de todos sus derechos y su desarrollo integral: a) derecho sustantivo, en el sentido de que el menor tiene derecho a que se evalúe su mejor interés, antes de adoptar cualquier medida que le concierna y, en el caso de que haya otros intereses en presencia, se hayan ponderado a la hora de llegar a una solución; b) principio general de carácter interpretativo, de modo que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor, y c) norma de procedimiento, algo que es especialmente relevante para los procedimientos que afectan a los menores extranjeros no acompañados. Se establece que, siempre que se tenga que tomar una decisión que les afecte, el proceso de adopción de decisiones deberá incluir una estimación de las posibles repercusiones de la decisión en el menor.

Acceso a la mayoría de edad [4.5.6]

La situación de los menores tutelados por la Administración tras acceder a la mayoría de edad ha sido objeto de atención constante por esta institución, si bien en los últimos años se ha producido un notable incremento de quejas. Son dos las cuestiones principales que necesitan de intervención urgente por parte de las distintas administraciones con competencias en la materia. De un lado, resulta necesario que las comunidades autónomas tomen medidas para paliar la manifiesta insuficiencia de los recursos disponibles cuando estos menores alcanzan la mayoría de edad. De otro, la necesidad de reformar el reglamento de extranjería, que ya se ha apuntado en el anterior apartado, tras la jurisprudencia del Tribunal Supremo que exige la acreditación de unos recursos económicos del 100 o del 400 % del IPREM, que además deben ser propios, sin provenir de entidades públicas o privadas. Es un criterio de imposible cumplimiento por parte de jóvenes que no cuentan con ingresos propios ni referentes familiares.

Esta segunda cuestión depende de la Administración General del Estado y debería resolverse sin más demora en la anunciada reforma del reglamento de extranjería. Se da cuenta ahora del creciente número de quejas que se reciben, procedentes de la mayoría de las comunidades autónomas que tienen un número significativo de menores extranjeros tutelados, por la insuficiencia de plazas en programas de transición a la vida adulta o de emancipación. Una vez más, la escasa fiabilidad de los datos que se ofrecen hace que sea difícil supervisar la actuación de las entidades de protección de menores y de realizar propuestas de mejora.

Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras eran 248 los menores nacidos en el año 2002, dados de alta en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados a 31 de diciembre de 2020 y, en esa misma fecha, eran 4.625 los que cumplirían los 18 años en 2021. A la vista de las quejas recibidas durante el pasado año, de las que se da cuenta a continuación, se comprueba que un alarmante número de estos menores quedará en situación de calle durante este año, por la no existencia de plazas suficientes en los citados programas de emancipación.

Han sido numerosas las quejas recibidas procedentes de jóvenes extutelados en la Comunitat Valenciana, que no han podido acceder a un recurso de la red de apoyo a la emancipación tras su mayoría de edad. En las actuaciones iniciadas con la Consejería de Igualdad y Políticas Inclusivas, tanto en relación con las medidas adoptadas en cada uno de los casos como sobre la suficiencia de las plazas ofertadas, dicho órgano directivo ha informado de que su red para jóvenes extutelados dispone de un total de 122 plazas en hogares de emancipación, 50 en Alicante, 8 en Castellón y 64 en Valencia, que cuentan con una ocupación del 100 % de las plazas, así como con jóvenes en lista de espera.

Cuentan también con las oficinas mentoras, desde las que se realiza acompañamiento a los jóvenes hasta los 25 años, de carácter ambulatorio, que abarca atención legal y administrativa, residencial, solicitud de la renta valenciana de inserción, orientación hacia otras alternativas habitacionales y recursos, así como apoyo psicológico, asesoramiento y acompañamiento sociolaboral en la búsqueda de empleo.

Han continuado las actuaciones con la citada consejería, dando cuenta de la insuficiencia de plazas para dar respuesta a las necesidades de estos jóvenes. A 31 de diciembre de 2020, eran 473 los menores extranjeros no acompañados, dados de alta en el Registro central de Menores Extranjeros no acompañados, correspondiente a esa comunidad autónoma (20024343, 20024594 y relacionadas).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, eran 75 los menores extranjeros dados de alta en el Registro a 31 de diciembre de 2020. Sin embargo, el criterio para acceder a las 176 plazas de extutelados, en el caso de los menores extranjeros, pasa por ser titular de una autorización de residencia. El Defensor del Pueblo ha recordado a los servicios de protección de menores que no se puede hacer recaer sobre el menor las graves consecuencias de la inactividad de las distintas administraciones competentes para tramitar su residencia (18002272, 20002326).

El mayor número de quejas recibido durante 2020 corresponde a extutelados en la Ciudad de Melilla. Se solicitó a la Consejería de Economía y Política Sociales de esa ciudad autónoma la inmediata asignación de recursos apropiados a dos jóvenes alojados en el recurso habilitado para personas sin hogar en la plaza de toros de la ciudad

autónoma, tras cumplir su mayoría de edad y causar baja en los centros de protección en los que se encontraban. Se daba cuenta de lo inadecuado del citado recurso a las circunstancias de jóvenes de corta edad, uno de ellos gravemente enfermo y sometido a diálisis, en tanto que el otro sufría una severa discapacidad auditiva.

En uno de los casos se concluyó la intervención, pese a la falta de respuesta de la consejería a la Sugerencia dictada, al comprobarse su falta de aceptación, toda vez que el joven permaneció en dicho recurso para personas sin hogar hasta su ingreso en el Hospital Comarcal, tras entrar en estado de coma por un agravamiento de su enfermedad. Una vez recuperado, se realizaron gestiones con las autoridades policiales y con la Delegación del Gobierno en la Ciudad de Melilla, que propiciaron que pudiese abandonar la ciudad autónoma y dirigirse a la península donde contaba con familiares en disposición de proporcionarle los cuidados precisos (20006014).

En la otra actuación se continúa a la espera de la información solicitada, tanto en relación con la situación del interesado como en lo relativo al número de plazas con las que cuenta la Ciudad de Melilla para ofrecer programas de preparación a la vida adulta a los menores tutelados que acceden a su mayoría de edad. Según datos del Registro de menores extranjeros, eran 798 los menores residentes en Melilla, dados de alta a 31 de diciembre de 2020 (20025032).

Finalmente, se da cuenta de una de las medidas adoptadas durante la pandemia que permitió a estos jóvenes incorporarse al mercado laboral. El Defensor del Pueblo celebra esta medida que, junto a la aceptación de la Recomendación para la modificación del régimen jurídico de las autorizaciones de residencia de los menores extranjeros no acompañados, contribuirá sin duda a la necesaria mejora de la integración socio laboral de este colectivo.

Así, mediante el Real Decreto-ley 13/2020, de 7 de abril, se les autorizó a trabajar en el sector agrario y, una vez finalizada su vigencia, la Instrucción de la Dirección General de Migraciones 9/2020 estableció los requisitos de acceso a una autorización de residencia y trabajo de dos años, renovables por otros dos. El citado organismo ha facilitado los datos, desglosados por provincias, nacionalidad y fecha de nacimiento de los jóvenes que se beneficiaron de esta medida. Fueron 450 las autorizaciones de residencia concedidas al amparo de la citada instrucción. Destaca la provincia de Lleida con 143 autorizaciones concedidas, seguida por la de Bizkaia con 71 y Cádiz con 68. La nacionalidad mayoritaria es la marroquí, con 333 autorizaciones concedidas, seguida a mucha distancia por los gambianos con 32. Respecto a la fecha de nacimiento, llama la atención que tan solo un menor de 18 años se haya beneficiado de la medida, 201 con 19 años y 185 con 18 años. Resulta difícil de comprender que tan solo 450 jóvenes se hayan beneficiado de esta medida, tomando en consideración que a 31 de diciembre de 2020 eran casi 5.000 los menores dados de alta en el registro, nacidos en los años 2002

y 2003. A juicio del Defensor del Pueblo, esta cuestión debería ser evaluada en profundidad, revisando los programas que las entidades de protección de menores autonómicas destinan, en colaboración con distintas ONG, a la inserción sociolaboral de estos jóvenes (20005254).

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

Al igual que en años anteriores, la presencia de menores extranjeros en centros de internamiento está íntimamente relacionada con las deficiencias de los procedimientos de determinación de la edad. Continúan abiertas varias actuaciones con la Policía Nacional, la Fiscalía General del Estado, así como con los colegios de abogados en relación con la necesidad de reforzar los mecanismos de detección de menores de edad (20003758, 20010271 y relacionadas).

Durante 2020, los centros de internamiento de extranjeros han permanecido cerrados buena parte del año por causa de la pandemia. Por ese motivo, el número de quejas recibido con relación a esos centros en general y, en particular, por la presencia de menores, ha sido menor que otros años. Tras una queja recibida, se iniciaron actuaciones que finalizaron con la puesta en libertad de un menor que permaneció casi un mes en el Centro de Internamiento de Barranco Seco en Las Palmas (Gran Canaria) (20030676).

Finalmente. Hay que mencionar las numerosas quejas recibidas durante las visitas realizadas por técnicos del Defensor del Pueblo a Canarias, en noviembre de 2020, respecto a una intérprete de wólof que, según reiterados testimonios de presuntos menores de edad, los animaba a no manifestar su minoría de edad por los inconvenientes que podría ocasionarles. Se dará cuenta de esta cuestión en el apartado correspondiente a expulsiones y devoluciones (20030204 y relacionadas).

Centros de protección de menores [4.5.8]

En el pasado informe anual se iniciaba este apartado dando cuenta de las actuaciones iniciadas para mejorar la atención solidaria de los menores extranjeros no acompañados. En años anteriores, esta cuestión se centraba fundamentalmente en las ciudades de Ceuta y Melilla. Como ya se señaló en informes precedentes, se habían iniciado los trámites para la creación de una Mesa de coordinación interterritorial, al objeto de sentar las bases de un marco de interacción y coordinación de todas las administraciones implicadas.

Durante 2020 ha sido la entidad de protección de menores canarias la que ha debido afrontar, de nuevo en solitario, el reto de gestionar la acogida de emergencia de

más de 2.000 menores que han llegado a sus costas en precarias embarcaciones. Según datos facilitados por la entidad de protección de menores canaria, en marzo de 2021, el número de menores extranjeros no acompañados acogidos es de 2.577 (2.110 en los dispositivos de emergencia y 467 menores en acogimiento residencial en los cabildos insulares). Este dato resulta particularmente relevante para dimensionar la necesidad de la adopción de medidas urgentes. El Defensor del Pueblo ha de insistir una vez más en la necesidad de que la Administración General del Estado, en coordinación con las comunidades autónomas, sienta las bases para que ese anunciado marco de coordinación vea la luz.

Ya en 2021, la entidad de protección de menores canaria ha informado de la existencia de acuerdos con algunas comunidades autónomas, y pendientes de firmar acuerdos con otras, para el traslado de menores extranjeros no acompañados. A la Comunidad de Castilla y León se habían trasladado ya 5 menores a Palencia, 5 menores a León y estaba pendiente el traslado de 15 menores más; a la Comunidad Foral de Navarra, estaba previsto el traslado de 15 menores; a la Comunidad Autónoma de Extremadura, 25 menores. Estaban pendientes de concretar las fechas para el traslado de 18 menores a la Comunitat Valenciana y 43 menores a la Comunidad Autónoma de Cataluña. Se estaba estudiando también la puesta en marcha de convenios de colaboración con dos fundaciones privadas, en el marco de lo previsto en el artículo 35.11 de la Ley de extranjería.

Durante la visita realizada a Canarias en noviembre de 2020, técnicos del Defensor del Pueblo, acompañados por la adjunta al Diputado del Común canario y técnicos de esa institución, realizaron visitas no anunciadas a tres centros de menores. Con posterioridad a estas visitas, se publicó el Decreto-ley 23/2020, de 23 de diciembre, por el que se modifica la normativa de atención a la infancia para adaptar los centros de atención inmediata como dispositivos de emergencia para el acogimiento de menores extranjeros no acompañados. Se establece que, con carácter excepcional, cuando el sistema se vea puntualmente desbordado por afluencia masiva de estos menores, se puedan utilizar como centros de acogida inmediata otros espacios residenciales, sin mayor limitación en su capacidad que la que determinen sus instalaciones y el personal vinculado a ellos, para el correcto desarrollo de los servicios propios de este tipo de centros.

Por su parte, la Administración General del Estado, por Real Decreto 1059/2020, de 1 de diciembre, ha establecido la concesión directa de una subvención a Canarias para su atención y acogida. El Defensor del Pueblo reconoce expresamente el esfuerzo realizado por las distintas administraciones para ofrecer a estos niños y niñas la atención inmediata que precisan.

Sin embargo, como ya se ha señalado en el estudio monográfico sobre *La Migración en Canarias*, a la vista de las cifras proporcionadas se considera que no es razonable que los servicios de protección de menores canarios asuman en solitario el reto que esto supone.

Por todo lo anterior, se alerta de nuevo acerca de la necesidad de adoptar las medidas urgentes necesarias que eviten que los centros de acogida de emergencia se conviertan en soluciones que se demoren en el tiempo. Estos niños y niñas tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles.

Centro de Menores Extranjeros No Acompañados La Santa, Tinajo (Lanzarote)

El centro funciona como dispositivo de atención a menores extranjeros no acompañados y se encuentra ubicado en un antiguo albergue juvenil, utilizado desde 2018 por el cabildo como centro de acogida de menores extranjeros no acompañados. Las instalaciones no se consideran idóneas para la residencia de menores, más allá de su utilización como recurso de emergencia de modo provisional.

El centro se ubica en el municipio de Tinajo, alejado del casco urbano, contando con un difícil acceso, sin asfaltar y sin alumbrado exterior, cuestiones que constituyen un factor de riesgo y peligrosidad para los menores. El centro presenta un elevado deterioro y falta de mantenimiento de sus instalaciones, así como un estado general de suciedad. Algunos de los desperfectos observados, entre ellos numerosos cristales de puertas y ventanas rotos, suponen un evidente peligro para los menores. Se considera necesario el incremento de las actividades educativas, culturales, recreativas, etc., prestadas en el centro, habida cuenta las dificultades para la escolarización de los menores y el largo tiempo que permanecen en el mismo. Ya en 2021, se ha dado traslado de estas conclusiones al Cabildo de Lanzarote. De la respuesta que se reciba se dará cuenta en el próximo informe anual (20030250).

Centro de Acogida Inmediata Hogar los Pinos, Gáldar (Gran Canaria)

El centro se encuentra ubicado en un antiguo polideportivo en desuso. Las instalaciones no se consideran idóneas para la residencia de menores, más allá de su utilización como recurso de emergencia de modo provisional. Se considera que el centro reúne los requisitos mínimos para el uso provisional previsto. En el momento de la visita, presentaba unas condiciones óptimas de orden y limpieza. Se encuentra en las inmediaciones de un casco urbano, pero tiene un difícil acceso, sin pavimentar y sin alumbrado exterior, lo que constituye un factor de riesgo y peligrosidad para los menores.

Las conclusiones fueron remitidas ya en 2021, por lo que se dará cuenta de la respuesta en el próximo informe anual (20030250).

Centro de Menores El Valle, Los Llanos de Aridane (La Palma)

El centro, dirigido a menores en situación de desamparo, tanto españoles como extranjeros, se ubica en el casco urbano, en la planta baja de un edificio de viviendas y cuenta con un total de 10 plazas. En el momento de la visita residían ocho menores en el centro. Se pudo apreciar el óptimo estado de orden y de limpieza del centro. Se destaca la buena dinámica de la convivencia y el ambiente familiar que se tuvo ocasión de observar. Ya en 2021 se ha recibido la información solicitada al Cabildo de La Palma, por lo que continúan abiertas las actuaciones (20030250).

Centro de Primera Acogida Hortaleza (Madrid)

Durante el año 2020 se han continuado recibiendo quejas relacionadas con las condiciones de este centro, tanto por su situación como con la atención prestada y el trato recibido por los menores. En este sentido, varios menores han manifestado haber sido objeto de malos tratos. Continúan abiertas las actuaciones abiertas con carácter general por la situación en este centro (16005990 y relacionadas).

Asimismo, se han iniciado diversas actuaciones con los servicios de protección de menores madrileños, en relación con las medidas de protección adoptadas en dicho centro por la situación de menores que habían denunciado ser objeto de malos tratos y temían ser objeto de represalias, actuaciones que continúan en curso (20006998 y relacionadas).

[...]

EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES [4.7]

[...]

Situación de los menores que llegan irregularmente en compañía de adultos

El Defensor del Pueblo alerta desde 2013 acerca de la necesidad de adaptar el sistema de acogida humanitaria a las necesidades específicas de los colectivos especialmente vulnerables. Uno de estos grupos, que necesita de una atención más especializada, son las mujeres que llegan acompañadas de bebés o menores de corta edad. Desde que la Policía Nacional recoge estos datos de manera separada, se viene realizando un seguimiento de las actuaciones que se realizan con ellos desde su llegada.

En las visitas no anunciadas realizadas a Canarias, el pasado mes de noviembre, se pudo comprobar la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia. Desde un punto de vista de control de fronteras, estas mujeres son ciudadanas en situación irregular, interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional. Como ya se ha señalado en el apartado correspondiente, la detención de estas mujeres junto a sus hijos debería erradicarse ya que no está encaminada a un posterior ingreso en CIE.

Una vez son puestas en libertad, son derivadas a recursos del sistema de acogida humanitaria que no está preparado para la detección e identificación temprana de las necesidades de estos niños y niñas. Se ha avanzado en el diseño de protocolos que tengan en cuenta el enfoque de género en la acogida humanitaria, pero se siguen detectando importantes carencias en protocolos de infancia. El derecho a la identidad, como el derecho a tener derechos es, a juicio de esta institución, una asignatura pendiente en la acogida de estos niños y niñas que debería convocar sin más demora a todas las administraciones.

Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2020 llegaron 550 menores, acompañados de adultos, a bordo de precarias embarcaciones.

En el estudio sobre *La Migración en Canarias* se da cuenta de la situación provocada por varias separaciones de sus progenitores, mientras se recibían los resultados de las pruebas de ADN. En su respuesta, recibida ya en 2021, la fiscalía informa de que no se han producido más casos de separación de menores cuyos progenitores portasen documentación acreditativa del vínculo biológico, ya que su criterio ha sido siempre la permanencia de la unidad familiar en el mismo recurso (20026771, 20027506).

[...]

VÍCTIMAS DE TRATA DE SERES HUMANOS [4.8]

Desde el año 2019, las actuaciones del Defensor del Pueblo relativas a la trata de mujeres y **niñas** se relacionan en el capítulo dedicado a la violencia contra la mujer de este informe. En este apartado se hace seguimiento a las escasas quejas que se reciben por parte de víctimas de trata, hombres o **niños**, o por parte de entidades que los acompañan.

[...]

OFICINAS CONSULARES [4.9]

Medios humanos y materiales de los órganos consulares [4.9.1]

[...]

Preocupa [...] el creciente número de quejas relacionado con la demora en los trámites de toda índole que se realizan en el Consulado General de España en Dakar (Senegal). En su respuesta, la Administración informa de que el aumento en los últimos años de la inmigración de ciudadanos senegaleses y gambianos a España ha supuesto el incremento de trámites consulares, en especial, de visados de reagrupación familiar. Sin embargo, ese incremento en volumen de trabajo no ha venido de la mano de un aumento de los medios materiales y humanos, lo que ha ocasionado un inevitable retraso.

Esta situación ha provocado que, a finales de 2020, la demora en la asignación de citas para visados de reagrupación familiar supere el año. En septiembre de 2020, unas 2.000 personas se encontraban en lista de espera para presentar una solicitud de visado, **la mayoría menores de edad**. Al objeto de paliar esta demora, se reforzó el servicio consular en el año 2019 con cuatro auxiliares con contrato de un año, dos de ellos que ya prestaban servicio vieron sus contratos extendidos por un año más. Estos puestos se mantuvieron durante el año 2020.

Se ha reiterado la necesidad de incrementar de modo urgente los medios humanos y materiales del Consulado General de España en Dakar, al objeto de reducir de modo significativo la demora en la tramitación de visados. Asimismo, se ha comunicado que se considera inaceptable la demora, cercana a un año, en la asignación de cita para presentar las solicitudes de visado, sin tomar en consideración los plazos impuestos a los órganos consulares para la tramitación de este tipo de expedientes, ni asimismo el interés superior de la gran cantidad de menores afectados (19015502, 20011834 y relacionadas).

[...]

Motivación de las resoluciones denegatorias de visado [4.9.6]

[...]

Continúan en curso las actuaciones iniciadas por la denegación del visado para regresar a territorio nacional solicitado ante el Consulado General de España en Quito (Ecuador) para regresar a territorio nacional por un ciudadano ecuatoriano residente de larga duración y padre de **una menor de edad** de nacionalidad española. La resolución dictada hacía constar que la denegación se debió a la prohibición de entrada que le consta en el Sistema SIS, así como por no considerar fiable la información presentada para justificar el propósito y las condiciones de la estancia prevista. Se solicitó la revisión del

expediente, habida cuenta del interés superior de la hija menor del interesado a residir con su padre, así como a la autorización de residencia de larga duración en España. Asimismo, se dio traslado de la irregularidad de las resoluciones dictadas, que justificaban la denegación por motivos distintos a los comunicados a esta institución. Se han concluido las actuaciones, tras comunicar que el visado había sido finalmente expedido (20001033).

PROCEDIMIENTOS DE RESIDENCIA Y CUESTIONES CONEXAS [4.10]

[...]

Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión y tarjetas de residencia de sus familiares [4.10.3]

[...]

Reagrupación familiar de menores de edad

Siguen abiertas varias actuaciones relacionadas con las tramitaciones de visados de menores sujetos a *kafala*. La Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares ha informado de la creación de un grupo de trabajo con varios ministerios para estudiar las implicaciones de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 26 de marzo de 2019 y buscar una solución a estos casos de gran complejidad jurídica, en los que además están implicados los servicios de protección de menores de las comunidades autónomas.

La práctica totalidad de las quejas recibidas provienen de procedimientos de *kafala* tramitados en Marruecos. A juicio de la Dirección General de Españoles en el Exterior y de Asuntos Consulares, en el caso de Marruecos, la expedición de visado de familiar de ciudadano de la Unión está sujeta a que quede probado que se han cumplido las formalidades previstas en el artículo 33 del Convenio de La Haya de 1996 (19003087, 19022002 y relacionadas).

[...]

Régimen general de extranjería [4.10.4]

Autorizaciones de residencia por circunstancias excepcionales

Se reabrieron actuaciones en abril 2020 por las recomendaciones a la Secretaría de Estado de Migraciones, para la modificación del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, que aprueba el Reglamento de extranjería, a fin de regular la posibilidad de los progenitores de **menores** españoles y de los hijos de ascendientes originariamente

españoles, de renovar su residencia por arraigo familiar, cuando a su caducidad no puedan acceder a otra autorización, para evitar su irregularidad sobrevenida.

Se concluyeron tras comprobar que la Dirección General de Migraciones dictó, el 21 de septiembre de 2020, las Instrucciones DGM 8/2020 sobre la residencia en España de los progenitores, nacionales de terceros países, de menores ciudadanos de la Unión, incluidos los españoles. De acuerdo con lo informado, el objetivo de las instrucciones es, por un lado, aceptar la Recomendación realizada por esta institución y, por otro, adaptarse a la jurisprudencia de los tribunales españoles, que entiende que cabe prorrogar la autorización por arraigo familiar, así como a la del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que viene resolviendo de modo favorable la concesión de residencia a los progenitores, nacionales de terceros países, de menores de la Unión Europea.

[...]

Tramitación informes arraigo y adecuación vivienda

[...]

Se recibió queja en la que se solicitaba la intervención del Defensor del Pueblo ante la denegación por parte de la Subdelegación del Gobierno en Almería de la autorización de residencia de larga duración de **una menor** y del recurso interpuesto en su contra, motivadas en el hecho de que no había sido documentada la permanencia de la menor, de acuerdo con el informe de adecuación de vivienda, ni los medios para el sostenimiento familiar. Ante esta denegación, la madre de la menor solicitó ante la Secretaría de Estado de Migraciones una autorización de residencia por circunstancias excepcionales, que no había sido resuelta en el momento de interposición de la queja.

Respecto al retraso en la resolución de la solicitud, la Secretaría de Estado de Migraciones ya ha reconocido con motivo de otras quejas la demora existente debido al creciente número de solicitudes que recibe, que no lleva aparejado un incremento de los medios personales con los que cuenta. Por lo que se refiere al fondo de la cuestión, a juicio del citado organismo nada impide que se aprueben por las subdelegaciones del Gobierno estas renovaciones de autorizaciones de residencia, ya que en modo alguno deberían ser tomados en consideración los medios económicos en las solicitudes de menores, en tanto persista, o se haya reanudado la vigencia de la autorización de cualquiera de sus progenitores.

Recuerda también que, en el caso de menores de edad nacidos en España, que caen en irregularidad documental sobrevenida por presentación fuera de plazo, o por otros motivos, se debería informar de la posibilidad de formular la solicitud, de conformidad con lo previsto en el artículo 185 del Reglamento de extranjería, ya que es una obligación de todos los poderes públicos buscar la solución que mejor se adapte al interés superior del menor. Resulta claro que, en el caso de esta queja, la Subdelegación

del Gobierno en Almería no actuó de este modo ya que tenía que haber otorgado al menor la misma residencia de la que disfrutaban alguno de sus progenitores, de forma automática. Esta actuación de la citada subdelegación obligó a estos a acudir a la vía extraordinaria de regularización establecida para aquellas situaciones no previstas en el reglamento (20024428).

[...]

ASILO [4.11]

[...]

Acceso al procedimiento [4.11.1]

[...]

Especial referencia al acceso al procedimiento de los menores de edad

Las dificultades que encuentran los menores con necesidades de protección internacional para acceder al procedimiento constituyen, desde hace años, objeto de especial preocupación para el Defensor del Pueblo. En el informe anual 2019, se dio cuenta de cuatro cuestiones fundamentales que se habían repetido a lo largo del año y que, un año más, persisten.

En una de las quejas que se siguen por este motivo, se indicó a la Dirección General de Política Interior que la falta de tramitación de una solicitud de protección internacional de una persona menor de edad, con madurez suficiente, hasta que su tutor legal ratifica la misma, deja vacía de contenido la obligación legal que tienen todas las administraciones públicas de facilitar el ejercicio de los derechos de los menores de edad. Resulta paradójico que los menores no puedan actuar en el procedimiento administrativo de asilo por sí mismos, pero sí ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin necesidad de asistencia de la persona que ejerza la patria potestad, tutela o curatela, en virtud del artículo 18 de la Ley 29/1998, de 13 de julio.

Finalmente, la menor desistió de su solicitud de asilo y se archivó el expediente sin llevar a cabo más gestiones. A juicio de esta institución, no puede limitarse a archivar el expediente cuando en el escrito de desistimiento no queda claro que la menor hubiera recibido la información adecuada para tomar la decisión de renunciar a su solicitud. En su lugar, debió haberse aclarado antes con la interesada si comprendía el alcance de esa decisión, más aún cuando se trataba de una menor especialmente vulnerable, que había sido identificada como víctima de trata de seres humanos.

Por otra parte, se tuvo conocimiento de que se le había hecho elegir entre la solicitud de protección internacional y la autorización de residencia por ser víctima de trata de seres humanos, pese a que la Secretaría de Estado de Migraciones ha aceptado

una Recomendación del Defensor del Pueblo para elaborar una instrucción que clarifique 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. Continúan las actuaciones (18014402).

En otro caso, una menor que se encontraba indocumentada a su llegada al puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, manifestó su minoría de edad y su intención de solicitar protección internacional, pero no pudo presentar allí la solicitud. Según ha informado la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, el Grupo de Asilo del puesto fronterizo la trasladó a un centro de menores. Dado que en las instalaciones del aeropuerto los menores no acompañados no pueden quedar privados de libertad ambulatoria, se permite su entrada inmediata a territorio español y su puesta a disposición de los servicios de protección de menores, haciendo primar así el interés superior del menor. De todo ello se dio cuenta a la Fiscalía de Menores, a la Oficina de Asilo y Refugio y al Colegio de Abogados de Madrid, quedando registrado en el Libro de menores de solicitantes de Protección Internacional.

Con respecto a la imposibilidad de presentar una solicitud de asilo en el aeropuerto, la Fiscalía General del Estado considera que la prioridad en ese momento era evitar cualquier detención y restricciones a la libertad deambulatoria de una presunta menor. Por tanto, entiende correcta la actuación de la Policía al acordar el traslado inmediato al centro de protección de menores, sin prolongar una situación privativa de libertad. El personal del centro de protección sería el encargado de informar sobre los trámites para presentar la solicitud. Posteriormente se determinó su mayoría de edad y se acordó la baja en el recurso de protección.

Por último, se iniciaron actuaciones con la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid, en relación con la solicitud de protección internacional y con las medidas adoptadas ante la posibilidad de que fuese víctima de trata. A la vista de la información remitida, esta institución comunicó la irregularidad que supone la falta de adopción de medidas con la interesada, pese a que sus circunstancias evidenciaban un perfil claro de víctima de trata (19017307).

Ha continuado la supervisión del procedimiento seguido en las solicitudes de asilo formuladas por dos menores de edad que, tras el desembarco de un buque de rescate, fueron trasladadas a un centro de menores en Cádiz. Ninguna de las dos menores había sido identificada como víctima de trata de seres humanos. De esta cuestión se ha dado cuenta en el apartado correspondiente a menores víctimas de trata, dentro del capítulo de violencia contra la mujer.

Continúan las actuaciones con la Dirección General de Política Interior, que ha informado acerca del paradero de una de las menores. Según refiere, las autoridades alemanas se dirigieron a España, en enero y febrero de 2020, para cursar una solicitud de readmisión de una de las niñas, en el marco del artículo 8 del Reglamento de Dublín. La menor entró en Alemania en julio de 2019 y pidió protección internacional en enero de 2020. Sin embargo, la Dirección General de Política Interior denegó dicha solicitud de readmisión porque la menor no tiene familiares en España. Además, desestimó la solicitud de asilo que estaba en curso, en aplicación del artículo 20 de la Ley 12/2009, de 30 de octubre.

Sin embargo, no explica si la menor quedó a cargo de algún familiar en Alemania ni qué procedimiento se siguió para determinar su interés superior. En todos los apartados del artículo 8 del Reglamento de Dublín, se hace especial mención al interés superior del menor a la hora de determinar cuál es el Estado responsable de la solicitud de protección internacional. Se ha solicitado información a la Dirección General de Política Interior, en relación con el procedimiento llevado a cabo para determinar el interés superior de la menor y decidir denegar la solicitud de readmisión formulada por las autoridades alemanas, entre otras cuestiones (19002721).

Varios menores del Centro Educativo Residencial de Menores La Purísima Concepción de Melilla se quejaron a esta institución porque no se estaba tramitando su autorización de residencia, debido a que eran solicitantes de asilo. Se iniciaron actuaciones con la Consejería de Economía y Políticas Sociales de la Ciudad Autónoma de Melilla y se recordó que la Secretaría de Estado de Migraciones ha admitido la compatibilidad de los procedimientos regulados por la legislación de extranjería con los procedimientos de protección internacional, especialmente cuando afecta a menores de edad, de conformidad con las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo. Ya en 2021 se han concluido las actuaciones tras informar la entidad de protección del cambio de criterio y de la tramitación de las correspondientes autorizaciones de residencia a los menores. Esta cuestión de la supuesta incompatibilidad entre los procedimientos no afecta solo a los menores, por lo que se continúa con su análisis en el siguiente apartado (20004075).

[...]

Garantías del procedimiento [4.11.2]

Una de las cuestiones que más quejas ha motivado en los últimos años en relación con las garantías del procedimiento de asilo, han sido los problemas para compatibilizar los procedimientos del régimen de extranjería con las solicitudes de protección internacional. Se formularon recomendaciones para clarificar la compatibilidad de ambos procedimientos, pero no fueron aceptadas.

En marzo de 2020 se reiteró a la Secretaría de Estado de Migraciones la Recomendación para la elaboración de una instrucción para la clarificación de 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. Dicha recomendación fue aceptada en el mes de septiembre, dando traslado de su contenido a las oficinas de extranjeros para la adecuación de sus actuaciones. Esta institución valora muy positivamente su aceptación, pues permite configurar un marco mucho más garantista y conforme con la normativa internacional (16008394, 17007399 y relacionadas).

En el mes de junio se iniciaron actuaciones con la Comisaría de Policía Nacional en Lleida, debido a la falta de entrega al interesado de la tarjeta de identidad de extranjero que documenta la autorización de residencia, obtenida en su condición de menor extranjero no acompañado. El menor no contaba con pasaporte de su nacionalidad. En su respuesta se indicaba que, para poder hacer entrega de la tarjeta de identidad de extranjero, el interesado debe acreditar su «personalidad civil» de forma documental, mediante pasaporte, cédula de identidad de su país o cédula de inscripción.

A juicio del Defensor del Pueblo, el menor se encontraba plenamente identificado por el documento de solicitante de protección internacional, por las autoridades policiales en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados y por la Fiscalía de Menores y los servicios de protección de menores, en los expedientes de protección.

Tampoco se consideró ajustada a derecho la afirmación sobre la incompatibilidad de la condición de solicitante de asilo y de titular de residencia como menor extranjero no acompañado. La minoría de edad y la situación de desamparo de los interesados, no solo no son incompatibles con la condición de solicitante de asilo, sino que, al contrario, acrecientan exponencialmente la posibilidad de sufrir vulneraciones de derechos susceptibles de protección internacional. Se dio traslado de la aceptación de la Recomendación formulada a la Secretaría de Estado de Migraciones sobre la compatibilidad de los procedimientos de asilo y extranjería. Finalmente, la Comisaría Provincial de Lleida indicó a esta institución que se haría entrega de la correspondiente tarjeta de identidad de extranjero al interesado (20008729).

[...]

[Extensión y reagrupación familiar \[4.11.4\]](#)

Continúan recibándose quejas por las demoras en la resolución de los casos de extensión y reagrupación familiar, a pesar de que el objetivo de la Oficina de Asilo y Refugio haya sido elevar a las reuniones de la Comisión Interministerial de Asilo y Refugio un mayor número de expedientes de familiares que se encuentran en peligro.

Un ejemplo de ello es el caso de un ciudadano camerunés, a quien se reconoció el estatuto de refugiado en 2018. Solicitó la extensión familiar a favor de su mujer en marzo de 2019 y no se trasladó a la embajada su resolución favorable hasta finales de diciembre de 2020. Esta demora es excesiva, teniendo en cuenta que los familiares han tenido que esperar más de un año y medio en Camerún hasta que se ha resuelto su petición, en una situación de riesgo y vulnerabilidad (17014325).

En el informe anual 2019 se dio cuenta de las dificultades de varias mujeres, solicitantes de protección internacional en Francia, para recuperar a sus hijos, tutelados por los servicios de protección de menores de la Ciudad de Melilla y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

La Consejería de Distritos, Juventud y Participación Ciudadana de la Ciudad Autónoma de Melilla informó en septiembre de que se había procedido a la reagrupación familiar de las interesadas con sus hijos menores de edad.

Sin embargo, continúan realizándose gestiones con respecto a una menor que se encuentra en Huelva, para el acogimiento con su tía, residente en Francia. Desde la Dirección General de Infancia, a través del Ministerio de Servicios Sociales y la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional del Ministerio de Justicia, se ha trasladado a la autoridad central de Francia la documentación necesaria para valorar la idoneidad de la tía de la menor, en virtud del artículo 55, del Reglamento 2201/2003 del Consejo de 27 de noviembre de 2003, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental. Dado el largo período de institucionalización de la menor, se ha solicitado a la Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, así como a la Fiscalía General del Estado, la agilización de los trámites precisos para proceder a su reagrupación familiar (19016796 y relacionadas).

El sistema de acogida [4.11.15]

[...]

Un ejemplo de las dificultades para acceder al sistema de acogida es el caso de una ciudadana venezolana y **su hija menor de edad**, que llevaban varios meses intentando acceder a dicho sistema, sin éxito. Esta situación las había llevado a alojarse en recursos muy precarios e, incluso, en la calle. Aportó junto a su queja varios justificantes de los intentos infructuosos de solicitud de cita con la Unidad de Trabajo Social a través de la Sede electrónica. En febrero de 2020, se formuló una Sugerencia a la Secretaría de Estado de Migraciones, para que se proporcionara el acceso inmediato al sistema de acogida al núcleo familiar. En septiembre, dicho organismo indicó que no constaba que la solicitante hubiera pedido el acceso al sistema. Puestos en contacto con la interesada,

finalizaron las actuaciones, debido a que había encontrado un recurso estable donde alojarse, gracias al apoyo de una ONG ajena al sistema de acogida (19022724).

[...]

Especial referencia a las quejas recibidas durante el estado de alarma

[...]

Se realizaron intervenciones con el Ayuntamiento de Madrid, ante las dificultades que tenía un Centro de Acogida a Refugiados para la utilización de las zonas comunes durante el confinamiento domiciliario de marzo a junio de 2020. A pesar de contar con un patio exterior, de uso exclusivo para los residentes, cada vez que hacían uso de él los vecinos avisaban a la Policía Local, llegando a multar a una de las trabajadoras. Debido a las quejas, las familias residentes se vieron obligadas a quedar confinadas en unas habitaciones de espacio reducido. Esta situación estaba teniendo un impacto negativo para salud mental de los residentes, **especialmente de los menores**.

Debido a que los centros de acogida a refugiados se crean por orden ministerial y cuentan con su propio estatuto regulador, sus zonas de uso común no son asimilables a las de una vivienda en régimen de propiedad horizontal. El centro es, para sus residentes, su domicilio en términos constitucionales, por lo que no procede aplicar ninguna sanción administrativa por el uso del patio, al no estar incumpliendo las restricciones derivadas del estado de alarma. Se realizaron gestiones con la Concejalía de Presidencia y con la Policía Local del Distrito Puente de Vallecas (Madrid) a fin de evitar procedimientos sancionadores. Tras la intervención de esta institución, no se dieron más incidencias (20006068).

[...]

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

El sistema estatal de acogida es un sistema fuertemente centralizado, que ha delegado la acogida en las organizaciones no gubernamentales, en lugar de optar a aumentar la red de plazas públicas de acogida o fomentar participación de las comunidades autónomas y los ayuntamientos.

[...]

Según la Directiva de acogida (2013/33/UE), los Estados deben tratar de proporcionar a los solicitantes un nivel de vida adecuado, que garantice su subsistencia y la protección de su salud física y psíquica, especialmente en el caso de las personas **vulnerables, como menores, menores no acompañados**, personas con discapacidad o con edad avanzada, mujeres embarazadas, familias monoparentales con hijos menores, víctimas de trata, enfermos graves o con trastornos psíquicos y personas que

hayan padecido formas graves de violencia psicológica, física o sexual. Un año más, esta institución ha recibido un número significativo de quejas referidas a personas con este tipo de vulnerabilidades.

[...]

Tras la finalización del estado de alarma, se han recibido numerosas quejas de ciudadanos que deben abandonar el sistema de acogida en quince días, tras la notificación de la resolución que pone fin a su procedimiento de asilo. Como ya se ha indicado, la situación sanitaria no ha permitido desarrollar los itinerarios de acogida, por lo que muchas personas que han tenido que abandonar el sistema de acogida, se encontraban aún en la primera fase sin haber accedido al mercado laboral. Además, debido a la situación económica, se han visto con dificultades para encontrar un empleo. Dado el breve plazo de tiempo otorgado para abandonar el recurso de acogida, muchas **familias vulnerables, con menores de edad a cargo**, se han visto en riesgo de quedar en situación de calle, debido a la carencia de recursos y a las dificultades para alquilar una vivienda.

Se han puesto en conocimiento de la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria algunos casos de especial desprotección, a fin de que se valorara la posibilidad de prorrogar su estancia en el sistema de acogida durante un tiempo prudencial, hasta que los interesados encontraran una alternativa habitacional. Sin embargo, dicho organismo no va a continuar atendiendo este tipo de casos, por carecer de cobertura normativa para asistir a las personas que ya no son solicitantes ni beneficiarios de protección internacional. La competencia para atender a personas en situación de riesgo de exclusión social correspondería a los ayuntamientos y a la comunidad autónoma donde residan (20032334).

[...]

[Visitas a centros del sistema de acogida \[4.11.7\]](#)

[...]

Centro de Acogida para Familias Inmigrantes San Roque (Madrid)

En mayo 2019, se realizó una visita a este centro, cuya titularidad corresponde al Ayuntamiento de Madrid y que está gestionado por la entidad ACCEM. Con anterioridad se habían recibido quejas de los usuarios, tanto de ese recurso como del Centro de Acogida de Valdelatas, de características similares.

Entre otras cuestiones, se quejaban de las condiciones precarias del alojamiento, consistente en módulos en barracones prefabricados, con mala climatización, falta de limpieza, escasez de ayudas para alimentos y una intervención social deficitaria. Durante la visita, se pudieron constatar carencias significativas en las instalaciones y deficiencias

en la atención social prestada, especialmente a los menores, que carecían de un espacio suficiente para estudiar o realizar actividades de ocio. Asimismo, se identificaron discrepancias entre los usuarios del centro y sus responsables.

Tras remitir las conclusiones de la visita al Ayuntamiento de Madrid, se inició, con carácter extraordinario, un proceso de evaluación y supervisión del programa y los equipamientos del centro. Ya en 2020, el Director General de Atención Primaria, Intervención Comunitaria y Emergencia Social del Ayuntamiento de Madrid, remitió un informe en el que explicaba las nuevas medidas organizativas adoptadas para mejorar el funcionamiento de ambos centros, así como su diseño y condiciones de habitabilidad, dando respuesta a las consideraciones formuladas por esta institución (19008954).

Hostal Welcome (Madrid)

En el mes septiembre de 2020, se realizó una visita no anunciada al Hostal Welcome, en el distrito de Vallecas, donde la entidad Cruz Roja Española presta un servicio de atención de emergencia a personas solicitantes de protección internacional.

Durante la visita se constató la presencia de varios menores que llevaban meses residiendo allí y no habían sido escolarizados todavía. Por ello, se formuló una Sugerencia urgente a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, para que se procediera de forma inmediata a la escolarización obligatoria de los menores de edad acogidos. La sugerencia fue aceptada, iniciándose los trámites de escolarización poco después, tras el traslado de la familia al Centro de Acogida a Refugiados de Vallecas.

En relación con el derecho fundamental a la educación de los menores extranjeros, incluidos los residentes en centros de acogida temporal y de emergencia, se recordó el deber legal que le incumbe de cumplir y hacer cumplir lo dispuesto en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el artículo 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 14 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el artículo 14 de la Directiva 2013/33/UE, el artículo 27 de la Constitución española y el artículo 9 de la Ley Orgánica 4/2000.

Con posterioridad, se remitieron las conclusiones de la visita, en las que se destacó el buen estado de conservación y limpieza de las instalaciones, así como la amplitud de las habitaciones. Las medidas adoptadas para evitar la propagación de covid-19 se consideraron, en general, correctas. Las quejas principales trasladadas por los usuarios, se referían a la poca variedad de los menús, a la insuficiencia de estuches de higiene y ropa facilitados y la falta de apoyo al transporte, teniendo en cuenta que el hostel está aislado en un polígono industrial.

A juicio de esta institución, la principal carencia reside en que, en la práctica, se está utilizando como recurso de acogida a medio plazo, un lugar pensado para una estancia de emergencia, no superior a los 45 días. De hecho, durante la visita se mantuvieron entrevistas con usuarios que llevaban residiendo más de seis meses en el hostel, sin los beneficios de los que gozan otros solicitantes que están desarrollando el itinerario de acogida dentro del sistema, en las condiciones previstas en el Manual de Gestión. Al ser un recurso pensado para una estancia breve, carece de medios materiales y personal suficiente para atender las necesidades de los solicitantes de protección internacional allí alojados. En el momento de redactar el presente informe, aún no se había recibido la respuesta a las conclusiones de la visita, por lo que se dará cuenta en el próximo informe anual (20025889 y relacionadas).

Albergue Municipal de Mejía Lequerica (Madrid)

En octubre se visitó sin previo aviso el Albergue Municipal de Mejía Lequerica, donde se lleva a cabo el Programa de Acogida Integral y de Emergencia a Personas y Familias en Régimen de Protección Temporal en España y Migrantes en Situación de Extrema Vulnerabilidad. Este recurso municipal se gestiona a través de un convenio con la Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR) y un acuerdo con la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria.

Según la información trasladada, la estancia media de los usuarios es de seis meses y el perfil dominante son familias o mujeres solas, solicitantes de asilo, con hijos menores a cargo, a la espera de obtener una plaza en el sistema nacional de acogida. En el momento de la visita, estaban ocupadas 124 de las 128 plazas disponibles.

Al igual que en el Hostel Welcome, el principal problema es que se está utilizando un espacio pensado para la acogida de emergencia para realizar, de facto, una acogida a medio y largo plazo, sin los recursos humanos y materiales suficientes. No obstante, cabe destacar el esfuerzo por proporcionar una asistencia lo más completa posible, con los medios disponibles. Constituye una buena práctica el hecho de que los menores allí presentes estuvieran escolarizados o realizando los correspondientes trámites para ello.

Con carácter previo a la visita, se habían recibido quejas por las condiciones del centro y la asistencia proporcionada a los solicitantes de asilo. Durante la misma, se pudo constatar que las instalaciones estaban, en general, en buen estado de conservación y limpieza, contando además con medidas sanitarias adecuadas. No obstante, durante las entrevistas mantenidas con usuarias del centro, se identificaron carencias en lo relativo a la información sobre los recursos sociales disponibles, falta de ropa de abrigo, ausencia de actividades formativas y de ocio, así como la poca variedad y calidad del menú. Los técnicos del Defensor del Pueblo asistieron a uno de los turnos y

apreciaron la necesidad de valorar alternativas para proporcionar una alimentación más equilibrada y de calidad.

Con posterioridad, se remitieron las conclusiones de la visita a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria y al Área de Gobierno de Familias, Igualdad y Bienestar Social del Ayuntamiento de Madrid, cuya respuesta se hará constar en el próximo informe anual (20004063 y relacionadas).

[...]

IGUALDAD DE TRATO [capítulo 5]

Consideraciones generales

Se ha supervisado la actuación de los poderes públicos para garantizar el cumplimiento de la obligación constitucional de promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo, y de los grupos en que se integra, sean reales y efectivas.

La comunidad gitana, las personas con discapacidad, las mujeres y las personas pertenecientes al colectivo LGTBI, así como los extranjeros en situación irregular, han sido objeto de atención. Los delitos de odio, **la falta de escolarización de un grupo de menores en situación irregular** en Melilla, o las actuaciones discriminatorias contra la mujer en diversos ámbitos, han sido los casos más relevantes.

[...]

DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL [5.1]

[...]

Discriminaciones a menores por motivos étnicos, raciales o nacionales [5.1.4]

Han continuado las actuaciones en relación con las amenazas y agresiones de las que son objeto los **niños y niñas extranjeros no acompañados** residentes en un centro de primera acogida, en Madrid. Se da traslado de ellos, incluyendo declaraciones de representantes políticos contra estos menores, a la Fiscalía General del Estado, que da cuenta en su caso del inicio de un expediente gubernativo y de la remisión del caso a la Fiscalía Provincial de Madrid para su estudio. A pesar de las actuaciones realizadas, no dejan de recibirse las quejas sobre la convocatoria de manifestaciones vecinales en contra de estos niños y niñas (19020709, 19020939, 19021297).

En este mismo sentido, se han recibido varias quejas de organizaciones de defensa de la infancia, en las que solicitan la intervención del Defensor del Pueblo para que se impulsen medidas que erradiquen la proliferación de discursos de odio contra estos niños y niñas.

La Secretaría de Estado de Seguridad ha destacado el seguimiento e impulso de la aplicación del «Protocolo de actuación para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para los delitos de odio y conductas que vulneran las normas legales sobre discriminación», recalcando, igualmente, las actuaciones desarrolladas en el marco del Plan de acción de la lucha contra los delitos de odio, publicado mediante la Instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad 1/2019. Entre ellas, destaca el desarrollo de herramientas para la detección automática del discurso de odio en línea, el intercambio

de buenas prácticas con organismos nacionales y europeos, las mejoras en el registro de datos sobre delitos de odio y la elaboración de guías sobre buenas prácticas para la denuncia e investigación de estos delitos (19020838).

La Secretaría de Estado de Igualdad y contra la Violencia de Género ha dado cuenta, asimismo, del trabajo que se está llevando a cabo para la adopción de un «Protocolo para combatir el discurso de odio en línea», así como la atención que se presta a través del servicio de orientación a víctimas de discriminación racial y étnica (19020709).

Se ha concluido la queja relativa a la difusión de los datos de menores en redes sociales tras reconocer, la Dirección General de la Policía, que la difusión se produjo por un error de comunicación interna (20018738).

Esta institución continúa también las actuaciones iniciadas en 2019 en relación con las quejas recibidas sobre la situación de las personas y familias de origen marroquí residentes desde hace años en Melilla (19001915). De entre ellas, preocupan especialmente al Defensor del Pueblo las quejas recibidas en relación con las dificultades para la escolarización de niños y niñas extranjeros residentes en Melilla por problemas documentales. Esta institución ha de mostrar su preocupación con la actuación y la falta de colaboración de la Dirección Provincial de Educación en Melilla que, a pesar de los reiterados requerimientos del Defensor del Pueblo y, de los dictámenes del Comité de Derechos del Niño, continúa sin escolarizar a un grupo de menores que han nacido en Melilla, o residen en la ciudad autónoma desde hace años. En unos casos, sus progenitores no tienen autorización de residencia y, en otros, a pesar de residir legalmente, no pueden empadronarse por los motivos que se indicarán más adelante.

En todas las quejas subyace, por parte de la citada dirección general, una sospecha generalizada y no documentada, de que son familias marroquíes que no residen en Melilla y que pretenden escolarizar a sus hijos en fraude de ley. Pues bien, como se expondrá a continuación con algún ejemplo de quejas recibidas, tras más de dos años de actuaciones abiertas, el Defensor del Pueblo ha de concluir que esa sospecha en modo alguno se sustenta con los datos que se han conocido y se ha de insistir en la necesidad de proceder a la escolarización inmediata de estos menores.

A la vista de la negativa de la Dirección Provincial de Educación de Melilla a atender los requerimientos de esta institución, durante todo el año 2020 se han iniciado varias actuaciones y formulado sugerencias a la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Las actuaciones iniciadas con la citada dirección general se refieren a los reiterados incumplimientos de las medidas cautelares solicitadas por el Comité de los

Derechos del Niño, órgano que supervisa la aplicación por parte de los estados de la Convención sobre los Derechos del Niño. Una vez más se cuestiona el carácter vinculante de las solicitudes de medidas provisionales adoptadas por el Comité de Derechos del Niño. El comité considera que las medidas provisionales, emitidas en virtud del artículo 6 del Protocolo Facultativo, imponen una obligación legal internacional a los Estados parte de cumplimiento de tales medidas. El hecho de que el Estado parte interesado no aplique las medidas provisionales socavaría la eficacia del procedimiento de comunicación individual.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 17 de julio de 2018, establece respecto al carácter vinculante de los dictámenes del Comité de las Naciones Unidas (en ese caso, referido al Comité CEDAW) que no puede dudarse del carácter vinculante/obligatorio de los dictámenes para el Estado parte que reconoció la convención y el protocolo, puesto que el artículo 24 de la convención dispone que los Estados parte se comprometen a adoptar todas las medidas necesarias en el ámbito nacional para conseguir la plena realización de los derechos reconocidos en ella.

En la respuesta remitida en el mes de agosto de 2020, una vez ya finalizado otro curso sin la escolarización de los menores, se reiteran los argumentos ya expuestos con anterioridad en cuanto a la falta de prueba de la residencia de estos menores en la ciudad autónoma y, por lo que se refiere a los dictámenes del Comité de Derechos del Niño, se informa de que la Abogacía del Estado aún no había dado respuesta al informe solicitado.

En octubre de 2020, iniciado el nuevo curso escolar, se constata que los menores que se encontraban sin escolarizar en el curso escolar 2019-2020, continuaban en Melilla pese al cierre de la frontera con Marruecos, producido al inicio de la pandemia. Lo anterior es, a juicio de esta institución, otra prueba relevante de que estas familias residen de manera habitual en Melilla.

A la vista de todo lo anterior y de los siete dictámenes del Comité de Derechos del Niño conocidos en los que se solicita la escolarización de menores en esta situación, como medida cautelar, se han formulado varias sugerencias urgentes, solicitando la escolarización de los menores, que en el momento de elaboración de este informe tan solo han sido atendidas en uno de los casos.

En otra familia, el comité solicitó, en el mes de marzo, la escolarización del menor, como medida cautelar (CDN 115/2020). La negativa de la Dirección Provincial de Educación de Melilla para proceder a su escolarización se centra en este caso en su situación de irregularidad documental. Existe en este procedimiento un informe policial que acredita su efectiva residencia en la ciudad autónoma, así como abundante

documentación que acredita que el menor y su familia son vecinos de Melilla desde hace años.

En otro de los casos, cuatro hermanos nacidos en Melilla, tras varios cursos sin escolarizar, también con medida cautelar del comité solicitando su escolarización (CDN 113/2020) consiguieron ser empadronados y, solo entonces, fueron escolarizados. En este caso, se da la paradoja de que el padre de los menores es residente legal en Melilla (19011452).

En otra de las quejas tan solo uno de los menores, de una familia con tres hijos, continúa sin escolarizar a sus 10 años. Nuevamente es el menor junto a su madre los que se encuentran en situación irregular, no así el padre que cuenta con residencia legal. En este caso el letrado que representa a la familia ha dado cuenta de que ha recurrido ante el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Melilla la denegación de la escolarización. Ha adjuntado a la queja, junto a la desestimación del recurso, escrito del fiscal en el que se adhiere a la petición de escolarización (19014790).

Para finalizar este apartado se da cuenta de otra situación familiar en la que la menor sí ha sido escolarizada, cumpliendo la resolución dictada por el Comité de los Derechos del Niño (111/2020). Este caso es particularmente ilustrativo de la situación que viven estas familias en Melilla. La madre de la menor, fue tutelada por la ciudad autónoma como menor extranjera no acompañada, y tras acceder a su mayoría de edad sin obtener la autorización de residencia a la que tenía derecho, pasó a residir en Melilla en situación de irregularidad, donde tuvo a su hija. Pese a su nacimiento en Melilla, donde reside desde su nacimiento en el año 2008, solo consiguió ser empadronada once años después de su nacimiento, en 2019. Y, un año después, madre e hija han obtenido una autorización de residencia por circunstancias excepcionales. Pues bien, a pesar de todo lo anterior, la Ciudad Autónoma de Melilla incoó, en octubre de 2020, un expediente de oficio para dar de baja en el Padrón municipal a la menor, por supuestas irregularidades. Esta actuación provocó que el Defensor del Pueblo formulara una Advertencia a la Consejería de Presidencia y Administración Pública, para que cesara en esa actuación por considerar que se podría incurrir en la conducta prevista en el artículo 542 del Código Penal. En noviembre de 2020 se recibió comunicación del citado organismo indicado que se había archivado el expediente de baja (19011523).

Se vuelve a insistir un año más, en que la Delegación del Gobierno en Melilla, como máxima representación de la Administración General del Estado, debe velar para que se remuevan los obstáculos existentes que provocan que estas mujeres y sus hijos padezcan situaciones de grave discriminación, al sufrir de manera desproporcionada los obstáculos administrativos que les impiden empadronarse, obtener la tarjeta sanitaria o escolarizar a sus hijos (19001915).

[...]

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

Han continuado [...] las actuaciones iniciadas a finales de 2019, tras recibirse una queja sobre la atención del **alumnado LGTBI en el sistema de educación**. El Ministerio de Educación y Formación Profesional dio cuenta de las actividades realizadas a lo largo del año, resaltando el enfoque de igualdad de género adoptado por la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

Entre otras modificaciones, esta ley señala que las administraciones educativas regularán los protocolos de actuación frente a indicios de acoso escolar, ciberacoso, acoso sexual, violencia de género y cualquier otra manifestación de violencia. Se destaca el interés en incorporar al Plan Estratégico de Convivencia Escolar nuevas líneas de actuación derivadas de las nuevas necesidades, entre las que se podría incluir, de forma más específica, la atención a la diversidad afectivo-sexual.

En el marco de este plan estratégico, continúa operando en todo el territorio nacional un servicio 24 horas de atención telefónica gratuita y confidencial a víctimas de casos de acoso y malos tratos en el centro escolar.

Por su parte, en el marco del «Plan Director para la Convivencia y Mejora de la Seguridad en los Centros Educativos y sus Entornos», continúa prestándose especial atención, entre otros, a la violencia sobre la mujer, discriminación por razón de sexo u orientación sexual, así como a la prevención de los riesgos de seguridad asociados a las nuevas tecnologías y al uso de redes sociales. Destacan finalmente las actuaciones de formación del profesorado y el desarrollo y puesta a disposición de recursos educativos digitales sobre convivencia, ciberacoso y seguridad del menor (19022545).

[...]

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

[...]

[Aquí] se da cuenta de la discriminación que padecen varios colectivos de ciudadanos extranjeros para la práctica de los deportes federados. En años anteriores, las quejas las protagonizaban **menores residentes legales en España junto a sus familias**. Las nuevas quejas recibidas se refieren también a menores extranjeros no acompañados,

tutelados por una Administración pública, y a extranjeros adultos en situación documental irregular.

Respecto de este último colectivo, el Consejo Superior de Deportes ha informado de que con la práctica del deporte federado o no, el extranjero, independientemente de su situación administrativa en España, encuentra un marco en el que desarrolla su libertad de expresión, de reunión y sus relaciones sociales, aspectos todos ellos contemplados como fines de los textos internacionales ratificados por España a la hora de dar sentido interpretativo al contenido constitucional del derecho de asociación. Así, podría llegar a aceptarse que el deporte federado quizás aporte un mayor valor añadido en el fortalecimiento del ejercicio de dicho derecho, pero en ningún caso es un presupuesto necesario para el desarrollo de los principales aspectos que conforman su contenido.

El citado organismo considera, asimismo, que las federaciones deportivas son entidades privadas, con personalidad jurídica propia que, además de sus propias atribuciones, ejercen por delegación funciones públicas de carácter administrativo. Esta especial naturaleza conlleva que la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, reconozca su capacidad para regirse por una legislación específica. La capacidad para el fomento y desarrollo del deporte que se les reconoce, no es exclusiva de dichas entidades, así como la práctica del fútbol o cualquier otra modalidad deportiva, siendo la vertiente federada una parcela específica, dentro de ese derecho a la práctica del deporte reconocida a todos los ciudadanos, independientemente de su situación administrativa. Se ha dado traslado de la respuesta al interesado para que, en su caso, pueda realizar alegaciones (19016550).

Por otra parte, se ha recibido queja sobre la negativa de la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) a aceptar la federación solicitada por un menor extranjero no acompañado, solicitante de protección internacional, que se encuentra bajo la tutela de los servicios de protección de menores canario. En este caso, el Consejo Superior de Deportes ha concluido que la situación de los menores no acompañados requiere por parte de la Administración española una extrema sensibilidad y especial protección. A tenor de la cual, debe velar por un correcto desarrollo e integración del menor durante su estancia en España, siéndole reconocidos todos los derechos de protección a la infancia de carácter internacional desarrollados en diversos tratados. Por ello, y tras constatar que el menor reside legalmente en España y, por ende, tiene derecho a participar en actividades deportivas de carácter no profesional, a pesar de no haber sido acompañado por su familia, resolvió ordenar a la Real Federación Española de Fútbol a que proceda, de manera inmediata, a autorizar a la Federación Canaria de Fútbol la expedición de licencia deportiva a favor del menor (20010207).

VIOLENCIA DE GÉNERO [capítulo 6]

Consideraciones generales

Según los datos publicados por el Observatorio Estatal de Violencia sobre la Mujer, 45 mujeres fueron asesinadas por este motivo en 2020. Junto a tres de **sus hijos de 3, 10 y 17 años** respectivamente.

Solo dos de estas mujeres contaban con una orden de protección en vigor en el momento de su muerte, mientras que, a tres de ellas, que habían recibido protección inicialmente, les había sido retirada antes de su asesinato.

En el caso de las mujeres, en solo 7 de los 45 casos se había formulado denuncia. La ausencia de denuncias, en el caso de los menores, impidió su protección por parte de las autoridades competentes. Llama asimismo la atención que, de las siete denuncias, solo una había sido interpuesta por una persona diferente a la víctima.

Por otra parte, como se anticipaba ya en el informe sobre las actuaciones de esta institución ante la pandemia de covid-19, y tal como advirtiese la Organización Mundial de la Salud (OMS), se ha constatado el efecto devastador que las medidas adoptadas durante el año en respuesta a la pandemia han tenido para las víctimas de violencia de género.

[...]

Las recomendaciones [del informe elaborado, el 15 de octubre de 2020, por el Grupo de Expertos en la Lucha contra la Violencia contra la Mujer y la Violencia Doméstica del Consejo de Europa (GREVIO)] inciden [...] en la mejora de los servicios de apoyo, en particular adoptando medidas efectivas que garanticen alojamiento suficiente en todas las comunidades autónomas y su accesibilidad para todas las mujeres víctimas de violencia. Ampliando el alcance de la línea nacional de ayuda telefónica a todas las formas de violencia contempladas en el convenio, y asegurando la prestación del adecuado asesoramiento psicológico para **menores testigos** en función de su edad.

[...]

Del mismo modo, el informe se hace eco de las recomendaciones que, tanto esta institución como los defensores del pueblo autonómicos, han formulado con objeto de asegurar una mejor formación a los profesionales que trabajan en los puntos de encuentro familiar, así como el deber de denunciar situaciones donde puede haber un

riesgo de **abuso parental hacia los menores** durante una visita, y la necesidad de asegurar una adecuada supervisión por parte de las autoridades nacionales y autonómicas.

Haciendo referencia a la declaración de las defensorías del pueblo sobre la Atención a mujeres y menores víctimas de violencia de género, suscrita por esta institución en octubre de 2018, el grupo GREVIO valora positivamente que el artículo 44.5 de la Ley Orgánica 1/2004 prohíba expresamente la mediación en los casos de violencia en el ámbito de la pareja o expareja que se presenten ante un juzgado especializado en violencia contra la mujer. En este contexto, se alerta del riesgo de proponer procedimientos de mediación propios del derecho familiar a procesos de divorcio en aquellos casos en los que las mujeres no hayan revelado previamente sus experiencias de violencia ejercida por la pareja. Particular preocupación le genera al grupo el haber constatado las limitaciones formativas de estos profesionales para afrontar la complejidad de estos casos, lo que hace imposible prestar la consideración debida a las experiencias previas de abuso ante la inexistencia de un marco que pueda garantizar su abordaje adecuado.

Por último, el informe refiere la preocupación expresada por el Defensor del Pueblo en diversas ocasiones, con relación a la ausencia de medidas estructurales para una adecuada protección de mujeres y menores en los centros de estancia temporal, particularmente Ceuta y Melilla. A este respecto, insta a las autoridades españolas a garantizar un alojamiento seguro y adecuado a todas las mujeres y niñas que expresen su intención de solicitar asilo, ya sea incorporando dichos servicios como parte de las actuaciones desarrolladas en materia de alojamiento, o bien asegurando de otro modo su acceso *de facto* a fin de reducir el riesgo de una mayor victimización.

En los apartados siguientes, se dará cuenta de las actuaciones llevadas a cabo a lo largo del año 2020 para la supervisión de las diferentes fases de protección que ofrece el sistema.

ACTUACIONES EN LA FASE DE DETECCIÓN Y EMERGENCIA [6.1]

[...]

Valoración del riesgo policial [6.1.1]

Se ha aprobado, en octubre de 2020, un *Protocolo de valoración forense urgente del riesgo de violencia de género*, que recomienda como prueba actuarial la utilización de la valoración forense del riesgo del sistema VioGén. Entre sus objetivos, el protocolo pretende mejorar la predicción del riesgo de especial gravedad y alertar de los casos con **menores a cargo**. En el momento de elaboración de este informe se ha recibido nueva

información de la Secretaría de Estado de Justicia indicando que se está tramitando el Acuerdo entre el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia para la incorporación de sus unidades competentes al sistema (VioGén). Asimismo, ha informado de que el Ministerio del Interior ha facilitado el mecanismo para que todos los institutos de Medicina Legal y Ciencias Forenses (IMLCF) puedan tener acceso al sistema VioGén, independientemente de la existencia de convenios. Así, actualmente todos los médicos forenses, psicólogos y trabajadores sociales del Ministerio de Justicia tienen acceso al sistema (13033522).

[...]

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

[...]

Han continuado las actuaciones de oficio iniciadas ante las secretarías de Estado de Justicia e Interior en respuesta al **asesinato de dos menores** en 2018, y la falta de protección de la que fueron objeto, a pesar de la denuncia interpuesta por su madre, víctima de violencia de género. A este respecto, se recibió respuesta de la secretaría de Estado sobre las actuaciones llevadas a cabo tras la denuncia de la madre, a la que su abogado ha realizado alegaciones. En concreto, señala que la diligencia de valoración de riesgo se realizó conforme a un protocolo que había dejado de estar en vigor y que no incluía la valoración del riesgo de letalidad ni contemplaba la valoración de riesgo para las menores en incumpliendo del mandato del Convenio de Estambul. Constata, asimismo, que no se realizó seguimiento del caso o investigación complementaria, sin haberse producido un contacto con la denunciante, más allá del tiempo que permaneció en la comisaria interponiendo la denuncia. Con base en dichos argumentos, el interesado interpuso reclamación por responsabilidad patrimonial del Estado en enero de 2020, no habiendo obtenido respuesta a finales de año. Esta institución se ha dirigido a la Secretaría de Estado de Seguridad, quedando pendiente de recibir información sobre las alegaciones transmitidas y el desarrollo del proceso de reclamación patrimonial en curso (18017793).

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

[...]

Esencial en esta fase es la aplicación de un plan de intervención personalizado y multidisciplinar tanto para la víctima como para los **menores a su cargo**. Dicho plan ha de incluir apoyo en ámbitos como la asistencia jurídica durante todo el proceso, la atención psicológica, la educación de los menores o la inclusión sociolaboral. El plan

debe incluir asimismo apoyo para el ejercicio de derechos económicos y de acceso a la vivienda.

A este respecto, continúan las actuaciones iniciadas en 2019 con relación a la integración social de una mujer víctima de violencia de género y la asistencia recibida por ella y sus hijos menores. En septiembre de 2020, esta institución se dirigió a la Consejería de Políticas Sociales, Familia, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid. Junto a las sugerencias realizadas sobre el caso concreto, se reiteraron las recomendaciones relativas al desarrollo de las medidas previstas en el Pacto de Estado sobre violencia de género relativas al establecimiento de un sistema de acompañamiento y de ayuda a la toma de decisiones en favor de la víctima (19009788).

[...]

Cabe destacar [...] la aceptación por parte de la Secretaría de Estado de Política Territorial de la Recomendación formulada sobre la situación de empadronamiento de las mujeres víctimas de violencia de género que se encuentran en residencias y pisos tutelados o casas de acogida. El Defensor del Pueblo celebra la decisión y que se haya dado participación al Consejo de Empadronamiento para que esta sea aplicada. A tal efecto se ha constituido un grupo de trabajo que estudiará los problemas que surgen en relación con el empadronamiento de las mujeres víctimas de violencia de género que se encuentran acogidas por el Estado, como paso previo y necesario para proponer en su caso, modificaciones normativas de más calado, tal y como había sido solicitado por esta institución.

El empadronarse en los municipios donde realmente están siendo acogidas, aunque no puedan facilitar el domicilio por razones de seguridad, posibilitará el acceso y el disfrute de los servicios sociales municipales en los sitios donde realmente residen, **al igual que sus hijos** (19009788).

Por último, se han concluido las actuaciones llevadas a cabo en relación con las dificultades que experimentan las víctimas de violencia de género en situaciones de custodia compartida con sus maltratadores para alejarse del entorno de violencia en el que se encontraban. En algunos de estos casos, la aplicación del criterio de **arraigo del menor** les obliga a permanecer en el mismo municipio que sus maltratadores. Se han concluido las actuaciones iniciadas en el caso de una de estas mujeres, tras constatar la tramitación de un procedimiento de modificación de medidas, para poder cambiar la residencia y facilitar el contacto de las oficinas de atención a las víctimas de delito para la prestación en su caso de asistencia jurídica gratuita (19015948).

[...]

PROTECCIÓN A MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO [6.5]

Como en años anteriores, el Defensor del Pueblo mantiene una preocupación especial por la terrible realidad que afrontan los menores que directa o indirectamente son víctimas de violencia de género. Con un sistema inicialmente diseñado para la protección de sus madres, se han recomendado cambios necesarios para asegurar una protección efectiva, que tenga como prioridad garantizar el interés superior de los mismos y se adapte a sus necesidades específicas.

En este sentido, destacan las recomendaciones dirigidas al Ministerio de Justicia para la modificación de las normas necesarias para el establecimiento, con carácter imperativo, de la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas para todo condenado por violencia de género, penado con medidas de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de la madre. En la citada resolución se propone también la suspensión cautelar o provisional del régimen de visitas durante la tramitación de los procedimientos por violencia de género, siempre que se haya acordado cautelarmente una medida de salida del domicilio, alejamiento o suspensión de las comunicaciones respecto de una mujer víctima de violencia de género.

Se ha solicitado, asimismo, la puesta en marcha del Sistema de Seguimiento Integral en los casos de violencia de género contra menores, adaptando sus parámetros para que sean específicos y adecuados para el tipo de riesgo al que los menores están sometidos.

Se destaca también la recomendación efectuada al Ministerio del Interior para que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado remitan a jueces y fiscales la información de sus estimaciones sobre la situación de los menores, con el fin de que esta valoración sea tenida en cuenta en todos los procesos en los que pudiesen verse involucrados.

El Defensor del Pueblo insiste un año más en su preocupación por este asunto a la vista de las quejas que se reciben por el mantenimiento del régimen de visitas para los hijos menores de víctimas de violencia de género. En ocasiones, sin considerarse la existencia de una valoración de riesgo para la madre o la adopción de medidas de protección suficientes para su suspensión. Continúan a este respecto las actuaciones ante la Fiscalía General del Estado sobre los criterios de protección y seguimiento adoptados para la protección de dichos menores (19020571, 20031744).

Tras la aceptación parcial de las recomendaciones formuladas en 2019, se han concluido las actuaciones iniciadas en relación con la adopción de medidas legislativas para una mejor protección de los menores frente a la violencia de género, así como la inclusión de estas medidas en el Proyecto de Ley Orgánica de Protección Integral de la

Infancia y la Adolescencia frente a la Violencia, aprobado por el Consejo de Ministros el 9 de junio de 2020 (19015521).

Esta institución celebra que se hayan incorporado, como objetivos del proyecto de ley, el fortalecimiento del marco administrativo, civil, penal y procesal vigente, para asegurar una efectiva tutela judicial y administrativa de los menores víctima de violencia de género, así como la garantía de la reparación y restauración de sus derechos, incluyendo la obligatoria imposición de la pena de privación de la patria potestad a los penados por homicidio o por asesinato cuando la víctima y el autor de los delitos tuvieran un hijo en común o cuando la víctima fuera hijo o hija del autor, respecto de otros hijos e hijas, si existieran.

Igualmente, celebra que se haya reforzado el ejercicio del derecho de los niños, niñas y adolescentes a ser oídos, escuchados y tenidos en cuenta en contextos de violencia contra ellos, garantizando que los menores con suficiente madurez sean oídos en todos los procedimientos sobre guarda y custodia que les afecten, así como en los procesos judiciales penales en los que sean víctimas.

Se espera que tales medidas contribuyan a reforzar los mecanismos con los que ya cuenta el ordenamiento jurídico, redundando en una mejor protección de los menores víctimas de la violencia machista (18015341).

Sistemas de valoración del riesgo específico para menores [6.5.1]

Continúan abiertas las actuaciones iniciadas de oficio tras el asesinato de una mujer en presencia de sus dos hijas, respecto a la cual, la Fiscalía General del Estado había concluido que la falta de medios especializados en menores fue lo que impidió la adopción de medidas de protección para los niños. En este caso, la víctima había denunciado cuatro veces en los últimos 10 años a su pareja y el expediente había estado activo en el sistema VioGén y, por lo tanto, aparentemente existió una valoración policial del riesgo que, sin embargo, no dio lugar a la toma de declaración a las menores, entre otras razones, porque no existía oficina de atención a las víctimas (19017948).

La Secretaría de Estado de Seguridad ha dado cuenta de los avances en la redacción del nuevo reglamento anunciado para los institutos de medicina legal y ciencias forenses y de las unidades de valoración forense integrales, para la inclusión de los menores víctimas de violencia de género en los protocolos de actuación de los forenses.

Igualmente, se han elaborado y publicado, dentro de ese plan de mejora, el Código Ético y de Buenas Prácticas de las unidades de valoración forense integral, así como una carta de servicios que se publicará próximamente. Por último, se está

trabajando en un protocolo de coordinación entre las oficinas de asistencia a las víctimas del delito (13028881).

En cuanto a las recomendaciones formuladas sobre la puesta en marcha del Sistema de Seguimiento Integral, en los casos de violencia de género contra menores, el Ministerio de Justicia confirmó que dispone de un total de 24 unidades de valoración forense integral, una por cada instituto de medicina legal y ciencias forenses, que conoce asuntos de violencia de género. En ellos, se integraron los equipos psicosociales de familia, que anteriormente estaban adscritos a diferentes unidades judiciales, lo que permitió mejorar su organización y funcionamiento, así como prestar apoyo y refuerzo adicional a las unidades de valoración.

En aquellas provincias donde se han detectado mayores dificultades de respuesta, se ha buscado el apoyo de peritos externos a través de la firma del correspondiente convenio con el Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos, con una inversión de 228.750,00 euros, externalizando un total de 507 pericias, en 2019.

Se ha elaborado, asimismo, un Plan de mejora para las unidades de valoración forense del Ministerio de Justicia (2020-2021) que tiene entre sus objetivos específicos la asistencia a menores víctimas de violencia de género, reforzando el papel de la prueba pre constituida, las cámaras Gesell o similares y las salas amigables para su atención. Entre las medidas previstas a medio plazo por el Ministerio de Justicia para fomentar una mayor eficiencia en la atención a las víctimas, destaca el refuerzo de la dotación de medios personales en aquellas oficinas de atención, tanto en relación con el personal encargado de la información y apoyo jurídico como respecto a los profesionales de la psicología.

En lo relativo a la emisión de informes de vulnerabilidad por parte de estas oficinas, se confirmó que, tanto en el Real Decreto 1109/2015, de 11 de diciembre, como en la *Guía de recomendaciones para las oficinas de asistencia a las víctimas en el ámbito de la atención a las víctimas del delito en la infancia y la adolescencia*, está previsto que estas puedan emitir informe de especial vulnerabilidad en los supuestos que corresponda, esto es, se configura como una facultad potestativa para la cual se encuentran habilitadas en los casos en que se considere oportuno.

Además, con la finalidad de disponer de unos criterios homogeneizados en esta materia y fomentar la elaboración de un mayor número de informes de vulnerabilidad, se ha previsto la constitución de un grupo de trabajo en el seno del Consejo Asesor de Asistencia a las Víctimas para el diseño e implementación de un modelo consensuado, a nivel nacional, que establezca unas pautas comunes para la realización de informes de vulnerabilidad por parte de cualquiera de estas oficinas.

Por otro lado, en relación con las medidas a adoptar para que, en caso de que haya víctimas menores, los informes de valoración del riesgo sean siempre tomados en consideración por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por su parte, la Secretaría de Estado de Seguridad confirmó que los menores están incluidos en el dispositivo de protección asociado al nivel de riesgo de su madre, y por tanto se hallan en la esfera de su protección, siendo explícita su inclusión en el Plan de seguridad personalizado de la víctima, que contiene medidas de autoprotección especialmente dirigidas a víctimas con menores a su cargo.

De manera adicional, con el objetivo de dar también una respuesta inicial a los escenarios de exposición a la violencia que pudiesen existir sobre los menores, la valoración del riesgo realizada mediante el Formulario VPR5.0-H incorpora dos diligencias especiales complementarias relacionadas con los menores en el marco de la vulnerabilidad y del riesgo: diligencia de menores en situación de vulnerabilidad y diligencia de menores en situación de riesgo.

Confirmó, asimismo, que el Sistema VioGén mantiene incorporados a usuarios de servicios sociales pertenecientes a las comunidades autónomas y a las oficinas de atención a víctimas del delito adscritas al Ministerio de Justicia o bien dependientes de la comunidad autónoma en aquellas en las que las competencias de Justicia están transferidas. De esta manera, estas instituciones pueden atender directamente a las víctimas o incluso derivarlas a instituciones a los recursos óptimos en cada territorio, una vez que conocen con más detalle sus especiales circunstancias. Con esta finalidad, recientemente se han mejorado las notificaciones remitidas automáticamente a estas instituciones por parte del Sistema VioGén con el objetivo de facilitar que puedan actuar con cierta premura cuando se detecta una víctima con características que hacen suponer que presenta una vulnerabilidad especial extensible a otros miembros de la unidad familiar.

Debido a este extremo, se les notifica que se considera de gran utilidad promover mecanismos de ayuda, asistencia y apoyo psicosocial o sanitario a la víctima y a los menores a su cargo, en función de sus necesidades concretas. Las instituciones referidas tienen a su disposición los mecanismos integrados en el Sistema VioGén para poder informar a los agentes policiales que están protegiendo a la víctima de aquellas cuestiones que entiendan que pueden resultar de gran valor durante el proceso de gestión policial del riesgo, pudiendo adjuntar archivos documentales mediante una opción que se encuentra a su servicio o escribir observaciones de interés.

La coordinación entre los institutos de medicina legal y ciencias forenses y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad integrados en el Sistema VioGén, se encuentra en un momento de modernización y nueva implementación de mecanismos que están

permitiendo, de manera progresiva según se van incorporando, un intercambio bidireccional de información entre las evaluaciones policiales del riesgo y las evaluaciones forenses del riesgo. Para ello, recientemente se ha instalado en VioGén una funcionalidad denominada valoración forense del riesgo. Todo ello, a su vez contribuye de manera decidida en mejorar la información que le llega al juez para adoptar las medidas que considere más adecuadas, sea mediante los informes periciales de los institutos de medicina legal o de los propios atestados policiales. No obstante, todo lo explicado solo se activa en los casos en los que el juez solicita una valoración forense del riesgo (18015341).

Se han concluido las actuaciones iniciadas de oficio en respuesta al asesinato de una mujer en presencia de su hija menor, tras constatarse, por la información facilitada por la Fiscalía General del Estado, las actuaciones realizadas por parte de los organismos responsables de su protección. La menor, también considerada víctima de violencia de género, recibió asistencia tanto por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado como por parte del ministerio fiscal; tanto en la fase previa, en la que se adoptaron las medidas cautelares debidas, como en la fase de asistencia posterior al asesinato de su madre (19019858).

Puntos de encuentro familiar

Se han concluido las actuaciones abiertas sobre la elaboración de un protocolo común sobre los puntos de encuentro familiar en el que se contemple la obligación de elaboración de informes en los casos en los que detecten cualquier situación de riesgo de violencia de género. Tras aceptarse la recomendación, se ha adoptado un acuerdo para la creación de un grupo de trabajo que analice las respectivas legislaciones autonómicas en materia de puntos de encuentro familiar y la elaboración de un documento de pautas mínimas de actuación, comunicación, coordinación y colaboración en casos de violencia de género (17009053).

En el mismo sentido, se han concluido las actuaciones relativas a la recomendación formulada al Gobierno de La Rioja, tras comunicar la Consejería de Servicios Sociales y a la Ciudadanía del Gobierno de La Rioja que la Dirección General de Justicia e Interior, de quien dependen los puntos de encuentro familiar de La Rioja (Logroño y Calahorra), ha tomado nota de las recomendaciones realizadas, comprometiéndose a incluirlas dentro del articulado de la normativa que regula los puntos de encuentro familiar, en una futura modificación del actual decreto (19012323).

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

Según los datos facilitados por el Ministerio del Interior, el 71 % del total de las víctimas de trata identificadas en el país a lo largo del año 2019 fueron mujeres y niñas, un porcentaje que se eleva hasta el 96 % en el ámbito de la trata con fines de explotación sexual. Además, otras formas de trata presentaron en 2019 una notable presencia de mujeres y niñas, como es el caso de la que tiene por finalidad la explotación laboral donde ambas alcanzaron el 42 % de las víctimas identificadas.

Fueron 523 las víctimas de trata de seres humanos identificadas con fines de explotación sexual, laboral, mendicidad, matrimonios forzados y para la comisión de delitos; y 1.038 víctimas de explotación sexual y laboral.

Por su parte, la Fiscalía General del Estado, en su memoria anual 2020, correspondiente al año 2019, informa de que fueron 830 las víctimas detectadas, en su mayoría con fines de explotación sexual. Da cuenta también del ligero incremento en el número de víctimas detectadas con fines de explotación laboral y, un año más, del prácticamente inexistente número de menores de edad detectados como víctimas de trata.

Respecto a la persecución del delito y al escaso número de condenas penales por delito de trata en España, la Fiscalía General del Estado destaca que la incoación de diligencias de seguimiento por la Unidad de Extranjería se produce cuando los fiscales valoran que concurren suficientes indicios de la comisión de conductas tipificadas en el artículo 177 bis del Código Penal. Es una valoración inicial que, tras una larga instrucción, en muchas ocasiones no acaba con la condena de los autores debido a una variedad de factores: la compleja estructura típica del delito que no se identifica con un hecho simple; su vinculación con el crimen organizado; las especiales características de las víctimas, normalmente extranjeras en extrema vulnerabilidad, que rara vez colaboran con la Administración de Justicia y que —por la urgencia de lograr su liberación— en muchas ocasiones imposibilitan aplicar todas las técnicas proactivas de investigación; o la necesidad de una cooperación internacional que, en relación con algunos países de procedencia de las víctimas, es prácticamente imposible.

Dificultades para la identificación como víctimas de trata [6.6.1]

En este contexto, y teniendo en cuenta las dificultades adicionales a las que hacen frente las víctimas con relación a la pandemia de covid-19, el Defensor del Pueblo continúa alertando sobre la necesidad de asegurar que aquellas, pocas, víctimas que entran en contacto con las autoridades, reciban una respuesta ágil y rápida, asegurando que se tomen todas las medidas necesarias para su identificación y protección.

La Oficina de Naciones Unidas contra la droga y el delito ha alertado de que, en el delito de trata de personas, los delincuentes están ajustando sus modelos de negocios a lo que se llamó «nueva normalidad», creada a partir de la pandemia, especialmente mediante el uso indebido de nuevas tecnologías. Al mismo tiempo, la covid-19 tiene un impacto en la capacidad de autoridades estatales y ONG en la provisión de servicios esenciales a las víctimas. La pandemia ha agravado y puesto en primer plano las desigualdades económicas y sociales sistémicas que se encuentran entre las causas subyacentes de la trata de personas.

Varias agencias de Naciones Unidas, así como comités de expertos de seguimiento de convenios europeos de protección a las víctimas, han alertado acerca de las consecuencias que el distanciamiento social y el confinamiento podrían tener para las víctimas, reforzando su aislamiento y reduciendo drásticamente cualquier oportunidad de ser identificadas y extraídas de su contexto de explotación.

Con motivo de las visitas realizadas en noviembre de 2020 a Canarias, de las que se ha dado cuenta en el capítulo correspondiente a migraciones, se pudo comprobar que no se había detectado ni una sola víctima de trata entre las más de 23.000 personas que habían sido interceptadas intentando acceder irregularmente a las costas españolas. Se ha dado traslado de esta cuestión tanto a la Dirección General de la Policía como a la Dirección General de Inclusión y Atención Humanitaria, y se ha insistido en la necesidad de mejorar los protocolos existentes para la detección de perfiles especialmente vulnerables, tales como niñas y mujeres, potenciales víctimas de trata (20019215).

En un informe publicado, ya en 2021, por la Organización Internacional de Migraciones (OIM) sobre llegadas irregulares de mujeres a Europa, se destaca que un 52 % de las mujeres entrevistadas en España afirmaron que huían de sus países por la violencia ejercida sobre ellas, el 24 % por causas económicas, el 15 % por guerras o conflictos y el 4 % por falta de acceso a servicios básicos. Esta realidad contrasta con la falta de identificación de perfiles vulnerables, no solo de relacionados con indicadores de trata en mujeres y niñas en las costas españolas, sino también con el escaso número de solicitudes de protección internacional al que se ha hecho referencia en el apartado correspondiente en el capítulo de migraciones.

Menores de edad víctimas de trata [6.6.2]

Según los últimos datos proporcionados por la Fiscalía General del Estado, tan solo cinco niñas fueron identificadas como víctimas de trata durante 2019 (dos nigerianas, una venezolana y dos rumanas).

Se ilustran las reiteradas deficiencias detectadas a través de dos quejas iniciadas durante 2019, de las que se da cuenta a continuación.

Dos menores, nacionales de Costa de Marfil, desaparecieron del centro de acogida humanitaria para adultos en la provincia de Sevilla, en el que habían sido detectadas, antes de que se hubiesen adoptado medidas para su adecuada identificación y consiguiente protección. De estas cuestiones se dio traslado a la Brigada de Extranjería de la Policía de Sevilla, a la Fiscalía de Menores y a los servicios de protección. La Fiscalía General del Estado ha informado de que a la Fiscalía Provincial de Sevilla no le consta expediente alguno con relación a las menores, debido a que las interesadas ingresaron en los centros de acogida como mayores de edad. Una vez en el centro, manifestaron su condición de menores de edad, sin acreditación documental o de otro tipo.

La fiscalía considera que, al no constar su minoría de edad, no fue posible iniciar actuaciones ante el juzgado de guardia o de primera instancia, para asegurar que no abandonaran el centro, ni menos aún su puesta a disposición de los servicios de protección de menores. Se informó también de que, en función de los informes policiales emitidos en estos casos, a juicio de la fiscalía, no procedía acordar determinación de edad por la insuficiencia de datos facilitados, ni hubiera podido realizarse en el primero de los casos por su salida voluntaria del centro en 48 horas, ni en el segundo al no constar consentimiento de la interesada. Se finaliza señalando que, en los expedientes de devolución, las interesadas contaron con asistencia letrada, durante la que no se realizaron alegaciones sobre su minoría de edad (19015489).

La otra queja, de la que también se ha dado cuenta en el apartado de asilo del capítulo de migraciones, ilustra con claridad las significativas carencias que padecen aquellos casos en los que se detectan indicios de trata y de protección internacional en menores de edad.

Es el caso de dos niñas somalíes, que llegaron a Algeciras (Cádiz) en diciembre de 2018, tras ser rescatadas en aguas internacionales por un buque de rescate de una ONG española. Según informó la Policía Nacional, 23 menores extranjeros no acompañados, entre los que se encontraban estas dos niñas, manifestaron su voluntad de presentar una solicitud de protección internacional. Les fueron asignadas citas para formalizar sus solicitudes entre los meses de mayo y noviembre de 2019. Fueron trasladadas a un centro de menores en Cádiz y meses después se pudo comprobar que aún no habían formalizado su solicitud por la demora existente en esas dependencias policiales.

El Defensor del Pueblo inició actuaciones y se adelantaron las citas para que formularan sus solicitudes de asilo. Una técnica del Defensor del Pueblo asistió a las entrevistas y pudo observar cómo las menores proporcionaban información en la que se apreciaban indicadores de trata de seres humanos. Con posterioridad, se comprobó que

dicha información no dio lugar a la activación del procedimiento previsto para su identificación.

Un mes después de haber proporcionado esta información a las autoridades, las menores desaparecieron. El paradero de una de ellas continúa siendo desconocido en el momento de elaboración del presente informe. La otra niña fue detectada por las autoridades alemanas en julio de 2019 y formuló solicitud de asilo en aquel país en enero de 2020. España denegó su readmisión por no tener familiares en su territorio. Continúan abiertas las actuaciones con la Oficina de Asilo y Refugio para conocer el procedimiento seguido para la determinación del interés superior de la menor en este caso.

A juicio del Defensor del Pueblo, la actuación de las distintas administraciones en estos dos casos (servicio de protección de menores, Oficina de Asilo y Refugio y Policía Nacional) debería ser revisada en profundidad.

En la respuesta recibida de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, se comunicó que, durante las entrevistas, las menores mantenían una actitud afable y tranquila y no parecían asustadas. A este respecto, es esencial recordar la gran complejidad que entrañan tanto la entrevista como el estudio del relato en materia de asilo o de trata, complejidad que se agudiza en el caso de los niños y niñas.

Las diversas guías publicadas en la materia por parte de instituciones como el ACNUR o EASO son claras en la necesidad de respetar la presunción de veracidad, teniendo un especial cuidado de no sacar conclusiones con relación a cómo un niño se siente, basándose en las reacciones de un adulto. Tanto el miedo como las experiencias traumáticas que pueden haberse experimentado impactan en la capacidad de comunicar o expresar sentimientos, así como la de proporcionar un relato detallado o lineal de lo vivido.

En el presente caso, cuando se tomó declaración voluntaria para la detección de indicios de trata, ya se conocía que ambas niñas habían manifestado su voluntad de presentar solicitud de protección internacional, por lo que debió de informarse de inmediato a la fiscalía. El estremecedor relato que hicieron las menores en sus entrevistas de su paso por Libia, y las evidentes contradicciones entre sus testimonios y los indicadores que detectaron durante meses el personal del sistema de protección de menores, debía haber puesto en marcha el proceso de identificación formal de víctimas de trata, menores de edad y con necesidades de protección internacional.

Por su parte, la Oficina de Asilo y Refugio debió haber seguido las recomendaciones de la EASO, sobre los procedimientos a seguir en los casos de menores con necesidades de protección internacional, en los que se aprecie un riesgo

potencial de ser víctimas de trata. Se insiste en la necesidad de una formación especial para las entrevistas de asilo con menores.

Por último, en el caso de los servicios de protección de menores autonómicos, se pone de manifiesto una vez más la urgente necesidad de dotar al personal de una formación especializada en asilo y trata, así como la identificación de centros adecuados para la atención de este perfil de niñas con unas necesidades específicas (19002721).

OTRAS ACTUACIONES [6.7]

En otros capítulos del presente informe anual se abordan cuestiones relativas a la violencia de género, como las referencias ya hechas aquí, relativas a los capítulos de Igualdad de Trato o de Vivienda. Además, cabe señalar los siguientes epígrafes: [...] los **menores en protección de víctimas de abuso y explotación (riesgo o desamparo)** (10.1.1); [...] la pensión de **orfandad absoluta** en el régimen de Clases Pasivas del Estado, de acuerdo con la Ley de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer (19.9).

[...]

EDUCACIÓN Y CULTURA [capítulo 7]

Consideraciones generales

La educación es el principal instrumento de movilidad social y la mejor ayuda para superar desigualdades económicas y sociales. Por ello, proporcionar una educación de calidad a los niños y jóvenes ha sido el objetivo de todas las leyes educativas de los últimos cincuenta años, aunque lo cierto es que, pese a la sucesión vertiginosa de normas y reformas, no se han logrado resolver algunos de los problemas estructurales del sistema educativo.

Baste recordar que España es el país con mayor tasa de abandono escolar de la Unión Europea, según los datos publicados el 22 de abril de 2020 por la oficina comunitaria de estadística Eurostat, que advirtió que el 17,3 % de los jóvenes españoles entre 18 y 24 años no siguieron formándose tras finalizar secundaria en 2019. Y este dato, aunque conlleva cierta mejoría respecto de años anteriores, revela la necesidad de dotar al sistema educativo de los recursos y medios necesarios, más allá de la oferta de plazas y formación al alumnado, para que el derecho a la educación se concrete en el desarrollo integral y el aprendizaje para todos los estudiantes, de modo que cada persona desarrolle plenamente sus capacidades y no salga expulsada o abandone la enseñanza.

La sociedad en general y la comunidad educativa en particular han seguido expectantes el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Modificación de la LOE (LOMLOE), recientemente aprobada. Y tanto desde esta institución como desde diferentes sectores de la comunidad educativa se ha venido abogando desde hace tiempo por la construcción de un sistema educativo sólido, basado en el mayor consenso posible entre las fuerzas políticas que garantizase al sistema educativo la estabilidad de la que no han disfrutado los diseñados por las leyes educativas precedentes.

En cualquier caso, con la aprobación de la LOMLOE se inicia una nueva etapa, cuya hoja de ruta vendrá en gran parte determinada por la asignación presupuestaria a la educación y el desarrollo normativo de la ley, que deberá incorporar los elementos que nos permiten aspirar a una sociedad más equitativa e inclusiva y consolidar una educación para el desarrollo sostenible alineada con las metas del objetivo de la educación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (Objetivo 4). Y la herramienta fundamental para conseguir los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible no es otro que la educación.

Al respecto, cabe esperar que la nueva ley tenga la suficiente capacidad transformadora para introducir mejoras en el sistema educativo en aspectos tales como la ratio y la personalización del aprendizaje, el diseño curricular y las metodologías de enseñanza, las estrategias de evaluación, la organización escolar, la potenciación real de la formación profesional, la renovación de las infraestructuras educativas y una transformación digital efectiva que garantice la formación en habilidades y competencias de este carácter, por ser el componente más importante de la imprescindible educación digital.

En definitiva, si se aspira a un sistema educativo orientado hacia el éxito de todo el alumnado, es necesario ofrecer una educación de calidad en todos los niveles educativos, con una auténtica política de fomento de la igualdad de oportunidades.

EDUCACIÓN NO UNIVERSITARIA [7.1]

En este ejercicio, como bien cabía esperar, se refleja un incremento de las quejas cuyo origen está, directa o indirectamente, relacionado con los acontecimientos asociados a la pandemia del coronavirus, que desde el mes de marzo ha convulsionado todas las parcelas de la realidad social, y el ámbito educativo no ha sido una excepción.

A lo largo del ejercicio al que se refiere este informe, se han desarrollado numerosas actuaciones en el marco de la situación extraordinaria originada por la pandemia, muchas de las cuales ya han sido tratadas de forma pormenorizada en el informe monográfico presentado ante la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de las Cortes Generales el pasado 26 de noviembre, por lo que ahora se considera de interés abordar la incidencia en los centros educativos de las «Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a covid-19 para centros educativos en el curso 2020-2021», establecidas por el Gobierno. Su aplicación ha dado lugar a un significativo número de quejas desde el inicio del curso actual hasta el cierre del presente informe.

Al margen de la variación que suponen las quejas motivadas por las medidas adoptadas en materia de educación no universitaria en el contexto de la pandemia, no cabe en este ejercicio apreciar variaciones sustanciales respecto de la tipología de las quejas recibidas en años anteriores.

En los epígrafes siguientes se describen las actuaciones más relevantes en cada una de las materias en las que el Defensor del Pueblo ha intervenido a lo largo de 2020. En la mayoría de casos, aunque se ilustra de una forma individualizada, no se trata de quejas singulares, sino de una problemática común a diversas quejas, que han dado lugar a la apertura de diversos expedientes o actuaciones de oficio, muchos de los cuales han finalizado con resoluciones de validez general.

Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos [7.1.1]

Las quejas referidas a la admisión del alumnado han vuelto a representar un volumen similar al de años anteriores y, en líneas generales, por las mismas cuestiones, todas ellas relacionadas con el desarrollo y resultados de los procedimientos de admisión, lo que ha motivado que muchas familias se hayan dirigido a esta institución para solicitar el aumento de ratio o de unidades escolares, especialmente en educación infantil y primaria (20017484, 20019655, 20022419, entre otras).

El planteamiento de estas quejas no ha permitido, en la mayoría de los casos, llevar a cabo actuaciones, pues corresponde a las administraciones educativas proceder a la programación de la oferta de puestos escolares en centros sostenidos con fondos públicos y, en las actuales circunstancias, realizar una adecuada y equilibrada escolarización de los alumnos en los diferentes centros sostenidos con fondos públicos para cumplir con la ratio establecida mientras sigan vigentes las medidas de seguridad sanitaria.

No obstante, la reiteración de quejas sobre la insuficiencia de plazas en determinados niveles o enseñanzas, ciertas incidencias en el proceso de admisión y la falta de baremación de determinadas circunstancias familiares hacen que un año más esta institución se haya dirigido a las administraciones educativas para que extremen el cuidado en la planificación y en la previsión de las necesidades presentes y futuras, faciliten a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos y consideren la aplicación o ponderación de aquellos criterios que puedan contribuir a objetivos tan necesarios como la conciliación de las necesidades familiares y laborales.

Asimismo, la tramitación telemática de los procesos de admisión, que este año ha tenido un mayor protagonismo ante las medidas de contención de la pandemia, ha sido objeto de diferentes quejas de los ciudadanos ante la falta de una respuesta adecuada por parte de las unidades administrativas gestoras. En algunos casos, estos problemas han estado motivados por incidencias técnicas, y, en otros, por las dificultades de muchos ciudadanos para acceder a las aplicaciones habilitadas por la Administración, ya sea por falta de medios o de conocimientos tecnológicos.

Debe recordarse, al respecto, que la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPAC), reconoce a todas las personas físicas el derecho a elegir si se comunican o no con las administraciones públicas para el ejercicio de sus derechos y obligaciones a través de medios electrónicos, sin que las incidencias o problemas técnicos que puedan producirse en la sede electrónica habilitada puedan suponer, en ningún caso, un perjuicio para los intereses de los administrados que hayan optado por este medio, recayendo sobre la Administración la obligación de buscar una solución favorable que garantice el ejercicio

de los derechos o el respeto a los intereses legítimos de los interesados (20018378, 20020665, 20024999 y otras).

Baremación de las familias monoparentales en los procesos de admisión

Una queja cuestionaba que las normas configuradoras del proceso de admisión de alumnos en centros educativos sostenidos con fondos públicos de Castilla-La Mancha no incluyeran entre los criterios de baremación a las familias monoparentales y planteaba la necesidad de introducir modificaciones en la normativa vigente en términos que favoreciesen la escolarización de este alumnado para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, de forma acorde con el principio constitucional de protección a la familia.

En España, los hogares monoparentales, estaban mayoritariamente integrados en 2019 por la madre con hijos. En concreto, había 1.530.600 (81,1 % del total), frente a 356.900 de padre con hijos (Encuesta Continua de Hogares del Instituto Nacional de Estadística, 2019). Este aumento del número de familias monoparentales y la constatación de que la monoparentalidad presenta unas características propias que, en muchos casos, está asociada a situaciones de precariedad y vulnerabilidad económicas, hacen necesaria la adopción de políticas públicas de apoyo a estas familias en materia laboral, económica y social.

El principio de igualdad material que establece el artículo 9.2 de la Constitución debe llevar al legislador a introducir las medidas correctoras necesarias para que los miembros de las familias monoparentales no queden en situación de desventaja, ya que presentan una problemática particular por el coste y esfuerzo que representa para ellas el cuidado y educación de los hijos.

Hasta la fecha, la legislación estatal no refleja suficientemente en su regulación actual la pluralidad de modelos familiares existentes; y a nivel autonómico, la situación actual es heterogénea, pues no todas las comunidades autónomas han reconocido y regulado este tipo de familias y en muchos casos el legislador ha recurrido a distintas opciones dependiendo de la oportunidad y ámbito de aplicación de la norma en cuestión. De manera que, aun cuando ha sido reconocida la pertenencia a familias monoparentales como criterio de discriminación positiva en diversas normas de escolarización, ayudas económicas, etc., en muchas ocasiones no se define qué configuración ha de tener en cuanto a sus miembros para ser calificada de esa manera, lo que es fuente de problemas e inseguridad jurídica.

Por ello, se planteó a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla La-Mancha la necesidad de introducir modificaciones en las normas configuradoras del proceso de admisión de alumnos en centros educativos

sostenidos con fondos públicos en términos que favorezcan la escolarización de este alumnado, para facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar, tras comprobarse que en esa comunidad autónoma no existe normativa legal que defina e identifique con precisión los requisitos que debe cumplir el modelo de familia monoparental ni se incluye entre los criterios valorados en los procesos de admisión la condición de familia monoparental.

La consejería se ha comprometido a estudiar con detenimiento si fueran posibles cambios normativos en el decreto que regula los criterios y el procedimiento de admisión del alumnado en esa comunidad (20018158).

Ante esta realidad social, el Defensor del Pueblo considera necesario incidir en la necesidad de que todas las administraciones educativas sean sensibles a este esfuerzo de las familias monoparentales y adopten, en consecuencia, las medidas precisas para garantizar la igualdad efectiva de todos los modelos familiares, que en el caso de las familias monoparentales supone el establecimiento de determinados criterios de discriminación positiva en las normas de escolarización, en condiciones similares a las de las familias numerosas, al ser esta una de las necesidades más demandadas por dicho colectivo.

Escolarización unilateral por uno de los progenitores o tutores legales

De acuerdo con la interpretación que del artículo 156 del Código Civil han sentado los tribunales, las decisiones sobre admisión de alumnos, al tratarse de actos de ejercicio extraordinario de la patria potestad, han de adoptarse de común acuerdo por ambos progenitores, al no estar incluida entre las decisiones diarias habituales y ordinarias que, conforme al uso social, están habilitados para adoptar unilateralmente los cónyuges, especialmente cuando el menor es apartado de su entorno familiar y social habitual.

A este respecto, existe una consolidada doctrina jurisprudencial según la cual el tener atribuida la guarda y custodia en exclusiva no permite ni da derecho a ese progenitor a tomar decisiones unilaterales en materia de residencia/domicilio del menor, máxime cuando la decisión sobre la guarda y custodia se ha tomado sobre unas premisas determinadas, entre ellas la residencia del menor, su entorno escolar y social, sus posibilidades de estar y relacionarse con cada progenitor y su familia extensa, etcétera.

Por lo tanto, un cambio de residencia y centro escolar, que afecta a estas premisas, se debe tomar vía consenso o por el juez, único competente para resolver este tipo de conflictos tras valorar las nuevas circunstancias, habida cuenta de que cualquier decisión que se adopte ha de venir condicionada por la perspectiva que permita dilucidar qué es lo más favorable para los hijos.

El interés del menor constituye una cuestión de orden público y se ha de procurar que los derechos fundamentales del niño resulten protegidos de forma prioritaria y preferente a los de los demás implicados, debido a la falta de capacidad del menor para actuar defendiendo sus propios intereses, como así lo viene señalando el Tribunal Supremo.

Sin embargo, es bastante frecuente que los progenitores no acudan previamente a la jurisdicción voluntaria o que lo hagan una vez efectuado el cambio de forma unilateral, ilegal y de facto, en la confianza de que los jueces, con independencia del reproche que puedan realizar del comportamiento del progenitor custodio, suelen optar por no cambiarle de centro cuando sea conveniente consolidar una situación ya prolongada que haga prever una dificultad de adaptación que pueda incidir negativamente en los hijos por su edad o por la importancia del cambio.

En estos casos, admitir el traslado solicitado unilateralmente por un progenitor supone una vía de hecho, en cuanto que dicha actuación es realizada por la Administración educativa fuera de su ámbito de competencias, vulnerando los derechos y deberes parentales del otro progenitor, con relevantes consecuencias en la vida familiar y social del menor.

Fiel reflejo de la problemática expuesta es la queja tramitada ante la Consejería de Educación de la Junta de Castilla y León, tras constatarse la vulneración en que se ha incurrido del derecho del padre a participar en la adopción de decisiones relativas a la residencia y escolarización de su hija (trasladada de Madrid a Zamora), contraviniendo la legalidad vigente y obviando las propias indicaciones de la normativa autonómica, que no contempla la escolarización provisional o cautelar cuando se trata de alumnos de educación infantil.

A la vista de lo manifestado por la Administración educativa en su informe, se ha formulado una Recomendación con el fin de que se impartan las oportunas instrucciones a todas las instancias administrativas y a los equipos directivos de los centros educativos que intervienen en el proceso de admisión, para que en lo sucesivo las decisiones que adopten en el curso de dichos procedimientos, se lleven a cabo con pleno respeto a los términos de las sentencias correspondientes y al derecho de ambos progenitores a ejercitar las prerrogativas propias de la patria potestad en la toma de decisiones sobre la escolarización de sus hijos, cuando estos se encuentren separados o divorciados.

La consejería argumenta en su respuesta que, en casos como este, la plaza escolar se ofrece, en interés del menor, para que pueda ser escolarizado, aunque advirtiendo al solicitante de que se trata de una escolarización cautelar hasta que el otro progenitor preste su consentimiento o exista un pronunciamiento judicial que resuelva

sus desavenencias. Entiende que al dejar sin escolarizar al menor mientras se sustancia el pleito entre los progenitores no se garantizaría su derecho a la educación (20025793).

Matriculación de alumnos extranjeros en situación administrativa irregular

Con motivo de la queja presentada por una profesora de enseñanza secundaria de las Illes Balears, se tuvo conocimiento de que los alumnos extranjeros que habían finalizado sus estudios de educación secundaria obligatoria no podían acceder a estudios de formación profesional si no disponían de la autorización de residencia.

En el informe aportado, la Consejería de Educación, Universidad e Investigación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears fundamentó esta denegación en lo dispuesto en la Orden de 7 de junio de 2012, por la cual se regula el procedimiento de admisión y de matrícula a los módulos obligatorios de los programas de cualificación profesional inicial y a los ciclos formativos de formación profesional del sistema educativo que se imparten en régimen de enseñanza presencial en los centros educativos de las Illes Balears, y en la Resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Formación del Profesorado de 2 de mayo de 2019.

En relación con el asunto de referencia, se hizo saber a la Administración educativa que la vigente Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), dispone que:

[L]o establecido en esta ley en relación con la escolarización, obtención de títulos y acceso al sistema general de becas y ayudas al estudio será aplicable al alumnado extranjero en los términos establecidos en la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, modificada por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre, y en la normativa que las desarrolla (disposición adicional decimonovena).

Por su interés en el caso planteado, se hizo alusión a la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional en las sentencias 86/1985, de 10 de julio; 212/2005, de 21 de julio; y 236/2007, de 7 de noviembre, sobre el artículo 27 de la Constitución, que ha concretado el deber de los poderes públicos de garantizar «el derecho de todos a la educación mediante una programación general de la enseñanza», de modo tal que el contenido constitucionalmente garantizado de ese derecho, en su dimensión prestacional, no se limita a la enseñanza básica, sino que se extiende también a los niveles superiores, aunque en ellos no se imponga constitucionalmente la obligatoriedad y la gratuidad.

Esta jurisprudencia se complementa con la Sentencia 155/2015 del Tribunal Constitucional, de 9 de julio, que reconoce el derecho a la educación no obligatoria de los extranjeros mayores de edad que no ostenten la condición de «residentes».

Sobre este fundamento, se formuló a la Administración educativa de las Illes Balears una Recomendación dirigida a promover la modificación de la normativa que regula el procedimiento de admisión a los ciclos formativos de formación profesional, en orden a garantizar la plena equiparación de los extranjeros, menores y mayores de edad, en todas las etapas del sistema educativo sin limitaciones derivadas de su situación administrativa en España, resolución que ha sido aceptada.

En su cumplimiento, la consejería ha llevado a cabo la modificación normativa del proceso de admisión de alumnos de formación profesional en centros sostenidos con fondos públicos, a través de la Resolución de la Dirección General de Formación Profesional y Enseñanzas Artísticas Superiores, de 2 de julio de 2020, por la que se dictan instrucciones para concretar el procedimiento de admisión y de matrícula a los ciclos formativos de formación profesional del sistema educativo que se imparten en régimen de enseñanza presencial para el curso escolar 2020-2021, publicada en el *Boletín Oficial de las Illes Balears* número 119, de 7 de julio de 2020 (19016790).

Admisión a las enseñanzas de formación profesional

En el ámbito de la formación profesional, se advierte un aumento considerable de las quejas relativas a la insuficiencia de plazas en centros públicos y a las dificultades para poder acceder a estas enseñanzas fuera de la comunidad autónoma de residencia.

Es evidente que este aumento del número de plazas demandadas en los diferentes cursos de formación profesional ha estado motivado por la crisis económica causada por la pandemia, precisamente por constituir una vía a través de la cual obtener una cualificación que permita su integración en el mercado laboral.

Los afectados plantearon la necesidad de que la Administración educativa amplíe la oferta de títulos y de plazas en los centros sostenidos con fondos públicos, tanto en su modalidad presencial como semipresencial y a distancia, para aquellas personas que trabajan o residen en lugares alejados del centro docente que imparte el ciclo formativo demandado (19022344, 20016298, 20021514 y otras).

Dicha problemática ha sido nuevamente abordada por el Consejo Escolar del Estado en su último informe 2020 sobre el estado del sistema educativo, en el que propone al Ministerio de Educación y Formación Profesional y a las administraciones educativas autonómicas «incrementar notablemente el número de puestos escolares de Formación Profesional en los centros públicos, para que estos sean capaces de atender la demanda existente y evitar el enorme incremento de la enseñanza privada, tanto en los ciclos formativos de grado medio como –y sobre todo– en los de grado superior» (Propuesta número 116).

Teniendo en consideración los objetivos y metas educativas de la Unión Europea (Estrategia de Educación y Formación ET 2020) y el ODS 4 (Agenda 2030), así como la enorme trascendencia de este asunto para muchos ciudadanos, desde esta institución se vienen realizando diferentes actuaciones dirigidas a poner de manifiesto ante las administraciones educativas la necesidad de potenciar estas enseñanzas profesionales en su ámbito territorial, especialmente para el alumnado con mayores riesgos de exclusión escolar y, por consiguiente, de exclusión social. La atención educativa que se preste a estos estudiantes debe convertirse en un objetivo de primer orden para un sistema educativo que pretenda dar continuidad a su formación y facilitar su integración social y laboral.

En el curso de la tramitación efectuada ante la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, se pudo constatar la insuficiente oferta de plazas de ciclos formativos de grado medio de la familia de informática, uno de los más solicitados en la actualidad.

En el supuesto planteado se trataba de un alumno de necesidades educativas especiales con discapacidad que, habiendo titulado en educación secundaria obligatoria, no pudo ser admitido por falta de vacantes en el centro público solicitado, ya que, siendo la reserva exigida por la normativa vigente de un 5 % del total de las plazas escolares ofertadas, el centro solo pudo reservar una plaza, al ser 21 las vacantes ofertadas en el presente curso (20021210).

Ante esta creciente demanda, se hace precisa una ampliación y diversificación de la oferta pública de títulos de formación profesional y certificados de profesionalidad, de forma que resulte adecuada a las necesidades de la población y a las demandas del sistema productivo, tanto en la modalidad presencial como a distancia, favoreciendo los ciclos formativos nocturnos y la matriculación por módulos, dadas las consecuencias que este desfase entre la oferta y la demanda de plazas tiene para las aspiraciones académicas y profesionales de muchos alumnos.

Acceso a la formación profesional a distancia

Sobre esta cuestión, ahora planteada por un ciudadano residente en la Región de Murcia que manifestaba no haber sido admitido en el Instituto de Enseñanzas a Distancia de Andalucía, para cursar un ciclo formativo, por no tener la condición de andaluz o reconocida la identidad andaluza, en los términos recogidos en el Estatuto de Autonomía de Andalucía, el Defensor del Pueblo ha tenido ya ocasión de practicar actuaciones ante las administraciones educativas competentes desde el año 2012, a raíz de la formulación de quejas de contenido similar.

En el curso de la tramitación de estas quejas, esta institución recabó el parecer de la entonces Secretaría de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, respecto de la adecuación jurídica del establecimiento del requisito cuestionado desde la perspectiva de lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), en el que se señala que corresponde a las administraciones educativas, en aplicación del principio de colaboración, facilitar el acceso a enseñanzas de oferta escasa a los alumnos que no tuvieran oferta educativa en centros de su misma comunidad autónoma, estableciéndose en dicho precepto legal que corresponde al Estado el cometido de promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso.

Según lo manifestado en su momento por la secretaria de Estado, la cuestión fue debatida en la reunión del Comité Técnico de Formación Profesional de la Conferencia Sectorial, que tuvo lugar el 2 de junio de 2016, en la que se sometieron a examen los términos de las convocatorias para acceso a estudios de formación profesional a distancia que contemplaban requisitos excluyentes para la admisión del alumnado procedente de comunidades autónomas distintas de las convocantes, con el fin de buscar fórmulas, ya para el proceso de admisión del curso escolar 2016-2017, que permitieran tener en cuenta esta circunstancia como criterio de admisión, pero nunca como requisito excluyente.

Sin embargo, la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía en el mes noviembre último, sostiene que no tiene constancia de las conclusiones alcanzadas por dicho comité técnico, y por ello, en fechas recientes, se han reiniciado las actuaciones ante la Secretaría de Estado de Educación con el fin de conocer el compromiso alcanzado entonces por las administraciones educativas en el seno de la Conferencia Sectorial y las medidas adoptadas para aplicarlo (20019141).

Construcción y acondicionamiento de instalaciones escolares [7.1.2]

Diversas quejas plantean, como en años anteriores, problemas relativos a la demora en la construcción de edificios escolares, la falta de capacidad o de ciertos espacios, los desperfectos sobrevenidos en las instalaciones escolares y la falta de reparación y mantenimiento.

A lo largo de este ejercicio se ha constatado que las obras de construcción, ampliación y reforma de las instalaciones escolares que se encontraban pendientes de finalizar han continuado durante la pandemia, y que la falta de tiempo material y, en muchos casos, de presupuesto disponible, ha impedido poder realizar obras de cierta

entidad de ampliación o mejora de centros antes del inicio de curso (20012388 y 17 más).

Por otra parte, y también en razón de la pandemia, puede entenderse justificado que, salvo algunas obras menores dirigidas a la compartimentación de espacios, las principales actuaciones realizadas por todas las administraciones a lo largo del verano pasado y previo al inicio del curso hayan sido las de acondicionamiento y señalización para adecuar los espacios disponibles asegurando la distancia de seguridad interpersonal entre alumnos y profesores en las aulas, y las tareas de limpieza y desinfección.

No obstante, el retraso con que se aborda la construcción de nuevas instalaciones escolares o la reforma de las existentes por falta de planificación o por otros motivos genera todos los años, y ha generado también en 2020, un número significativo de quejas en la materia que se viene tratando en este epígrafe.

Cabe citar, a título de ejemplo, la demora en la construcción del edificio de primaria del CEIP Soledad Puértolas, de Zaragoza, que ha obligado a los alumnos a ser desplazados a otro colegio desde hace dos años, donde han sido ubicados en la biblioteca y en la sala de desdoblados, ello tras la protesta de los padres que no aceptaron que sus hijos fueran ubicados en el gimnasio separados por cintas de balizar, como había planteado el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de la Diputación General de Aragón, en un primer momento.

En el curso 2020-2021, el citado centro contaba con 17 grupos matriculados, cinco de ellos de primaria que debían impartir sus clases en nueve aulas prefabricadas, al no haber prosperado el expediente iniciado en el mes de febrero para la autorización del gasto anticipado y plurianual destinado a financiar las obras de construcción de 12 unidades de educación primaria, que debían entrar en funcionamiento en este curso escolar.

El departamento informó al respecto que se estaba tramitando un nuevo expediente de contratación anticipada, con el fin de acometer las obras a principios de 2021 y ponerlo en funcionamiento lo antes posible durante el presente curso escolar (20023663).

En una situación similar se encuentran los alumnos del CEIP Ricardo Mur, también de Zaragoza, cuyo edificio sufre una serie de patologías constructivas, según un estudio geotécnico realizado en 2015, que motivaron la clausura de parte del edificio escolar ese mismo año y la demolición parcial del edificio en 2018, ante el riesgo de que el desplazamiento de la parte clausurada pudiera arrastrar al resto del edificio. Finalmente, se ha optado por la construcción de un nuevo colegio para solucionar de manera definitiva los problemas estructurales que presenta el edificio y garantizar una

enseñanza de calidad, siendo recogida esta actuación en el Plan de Infraestructuras Educativas 2016-2020.

Sobre la construcción del nuevo edificio, el Departamento de Educación, Cultura y Deporte, de la Diputación General de Aragón, señalaba que los proyectos fueron entregados y supervisados en diciembre de 2019, y en el momento en el que se redacta este informe se han iniciado los trámites para recabar la autorización del gasto anticipado y plurianual, con el fin de que pueda comenzarse la ejecución de la obra durante el año 2021. Si bien, se puntualiza, que no es posible determinar la fecha en que el nuevo colegio proyectado vaya a estar terminado, ya que ello va a depender de la disponibilidad presupuestaria, sin que aparentemente tal consignación presupuestaria, a juzgar por el contexto de la información aportada, se haya realizado (20002438).

En el caso del barrio Cerro Gordo de Badajoz, situado a unos cinco kilómetros del resto de barrios de la ciudad y en el que residen actualmente unas siete mil personas, fundamentalmente jóvenes (unos dos mil en edad de escolarización obligatoria) y con la tasa de natalidad más elevada de la provincia, 12 años después de su construcción, no dispone de centros educativos públicos.

Según los datos facilitados por la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, en la actualidad se encuentra en su última fase de construcción un colegio de educación infantil y primaria, que será el más grande de toda la región y cubrirá la totalidad de la demanda de escolarización en dichos niveles. Los alumnos de educación secundaria, no obstante, seguirán siendo trasladados en transporte escolar al centro más próximo hasta que se proceda a la construcción de un centro, todavía no previsto por la Administración al ser aún muy bajo el número de alumnos residentes de esta etapa educativa (20002800).

Por el mismo motivo, han sido varias las quejas presentadas por un colectivo de familias que demandaron a la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid la construcción del Instituto de Educación Secundaria Ada Byron en el municipio de Madrid y su puesta en funcionamiento el próximo curso 2021-2022. Según la información remitida por los promoventes de la queja, dicho centro debía estar en funcionamiento en el curso escolar 2019-2020, por hallarse así previsto en el Decreto 58/2019, de 18 de junio, que acordó su creación. Estas actuaciones se encuentran en tramitación en la fecha de cierre del presente informe (20026211).

Mantenimiento y reparación de instalaciones escolares

Como en todos los ejercicios anteriores, este año se han recibido quejas en las que se plantean cuestiones relacionadas con la falta de mantenimiento o reparación de las instalaciones escolares.

Como muestra cabe traer a colación la reclamación de la asociación de madres y padres de alumnos del CEIP Andrés Segovia, de Granada, que desde enero de 2020 vienen denunciando que la caldera del centro no funciona y que los radiadores aportados por el ayuntamiento, la única solución ofrecida hasta el momento, no son suficientes para mantener una temperatura adecuada. En su informe, la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía asume que procederá a instalar una nueva caldera, pero que no será antes de febrero o marzo de 2021 (20028173).

Un problema similar es el que traslada en su queja la asociación de madres y padres de alumnos del CEIP Lapachar, de Chipiona (Cádiz), que lleva años solicitando la reparación de los daños causados por un incendio ocurrido en noviembre de 2017 y que afectó a los cuartos de baño de un patio de primaria, a la instalación eléctrica del gimnasio y a un espacio destinado al almacenamiento de material de gimnasia y psicomotricidad. Según los promoventes, la Delegación Territorial de Educación de Cádiz en este tiempo no ha enviado a un perito para valorar los daños.

La información remitida por la consejería confirma la descripción de la situación de las instalaciones del centro, al tiempo que puntualiza que las actuaciones de conservación, mantenimiento, vigilancia, protección y mejora, al ser un edificio destinado al segundo ciclo de educación infantil y primaria, de titularidad municipal, pertenecen al ámbito de competencias del ayuntamiento, que como propietario tiene el deber legal de preservación del uso al que están destinadas, según la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, y el Decreto 155/1997, de 10 de junio, por el que se regula la cooperación de las entidades locales con la Administración de la Junta de Andalucía en materia educativa.

No obstante lo anterior, la Agencia Pública Andaluza de Educación confirmó a esta institución que la restitución de los baños del citado centro docente ha sido incluida en el Plan de Obras 2020 y está pendiente de ejecución (20019997).

En el presente curso escolar, aunque es reconocible el esfuerzo que las administraciones educativas han realizado en tan poco tiempo para adecuar la capacidad de los centros a las medidas de prevención establecidas por el Gobierno en el mes de junio, la improvisación con la que han tenido que enfrentarse a esta situación ha dado lugar a problemas sobrevenidos en las instalaciones escolares habilitadas como aulas, que han motivado las quejas de las familias afectadas por esta situación.

Situaciones como la expuesta es la vivida por los alumnos de un grupo de quinto curso del CEIP María Moliner, de la localidad de Parla (Madrid), cuyos padres denunciaron las deficientes condiciones físicas y ambientales del espacio habilitado por la dirección del centro para el presente curso académico con motivo de la pandemia. Según exponían los reclamantes, los alumnos fueron ubicados en un «aula alternativa»

situada en el gimnasio, que no guarda las condiciones óptimas para la impartición de clases, a lo que se suma la falta de medios y recursos y la deficiente climatización y ventilación del espacio creado bajo la carpa allí instalada.

La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid justifica la medida organizativa argumentando que la creación de grupos de convivencia estable y el mantenimiento de la distancia interpersonal exigida, ha supuesto ocupar todos los espacios del centro, entre los que se encuentra el gimnasio. Y asegura que los problemas relativos al mantenimiento y conservación de ese espacio utilizado como aula ya han sido subsanados y se han ido realizando las gestiones necesarias para ir solventando las cuestiones relativas a los medios digitales, ventilación y ruidos (20030550).

Problemas para la salud derivados de la ventilación natural de las aulas

En los últimos meses del año han sido frecuentes las quejas sobre la ventilación diaria de las aulas ante la bajada de las temperaturas.

Los padres consideran un riesgo para la salud de alumnos y profesores que las ventanas y puertas de las aulas tengan que permanecer abiertas durante toda la jornada escolar, y exigen de la Administración que instale un sistema de ventilación forzada, purificadores del aire para eliminar o reducir la concentración de virus en el aire, y sensores basados en medidas de dióxido de carbono (CO₂) para determinar cuantitativamente la ventilación del aula (20025846, 20029840, 20032234 y otras).

Esta institución entiende y comparte la preocupación de las familias, pero ha expresado a los promoventes que deben ser las autoridades educativas y sanitarias competentes las que determinen los sistemas de ventilación —natural o forzada— que deban utilizarse en las aulas y los mecanismos empleados para garantizar las condiciones de confort y calidad ambiental, decisión en la que, por su naturaleza técnica, no considera pertinente interferir.

A título informativo resulta de interés la *Guía para ventilar las aulas*, elaborada por el Centro Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), basada en la redactada por la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Harvard y en trabajos experimentales en ventilación y filtración en España. Aunque esta guía considera la ventilación natural como la primera opción, en la misma se indica que «puede no ser viable debido a condiciones meteorológicas adversas. En ese caso sería necesario avanzar en las soluciones según los cambios meteorológicos previstos. Se puede empezar a implementar ventilación forzada y/o purificación de aire antes de que estas condiciones se alcancen».

De modo que es necesario que las administraciones competentes busquen soluciones eficaces que permitan prevenir el riesgo sanitario por la covid-19 y el causado por otros factores de riesgo ambientales como el frío, el ruido o la contaminación, y maximizar el confort sin sacrificar la seguridad.

Recursos y medidas de atención a la diversidad [7.1.3]

En los sucesivos informes anuales de la última década, esta institución ha venido expresando su preocupación en relación con asuntos conexos con las necesidades específicas de apoyo educativo, e informando del gran número de expedientes de queja relacionados con la dotación a los centros docentes de los medios precisos, sobre todo personales, para prestar la atención educativa específica que requieren sus alumnos.

Los problemas de dotación de los centros ordinarios pueden condicionar notablemente la elección escolar manifestada por las familias de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo, y también los dictámenes de escolarización que elaboran los propios equipos de orientación psicopedagógica.

En este ejercicio han continuado llegando al Defensor del Pueblo quejas de ciudadanos manifestando que la atención a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo no era la adecuada por la falta de medios personales o materiales necesarios para garantizar la educación inclusiva, tanto en las enseñanzas básicas —primaria y secundaria—, como en los niveles de enseñanza no obligatoria —bachillerato y formación profesional (20001174, 20005173, 20024149 y otras).

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), apuesta claramente por un sistema educativo inclusivo que ayude a superar cualquier discriminación y que compense las desigualdades personales, culturales, económicas y sociales, con especial atención a las derivadas de la diversidad funcional, asumiendo la necesaria accesibilidad universal de la educación.

En consonancia con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 (Meta 4.5 ODS), el Consejo Escolar del Estado, en su informe 2020 sobre el estado del sistema educativo, propone a las administraciones educativas que se proporcione de manera integrada al alumnado con necesidades educativas especiales, en todos los centros sostenidos con fondos públicos, los enfoques y las respuestas educativas y socializadoras que mejor se adapten a sus necesidades; y para ello se «doten a los centros educativos de las instalaciones educativas y de los recursos técnicos y humanos necesarios, tanto de personal docente como no docente, para que este alumnado consiga la titulación básica y pueda continuar su escolarización en etapas postobligatorias (LOE, artículo 74.5) y su plena integración social y laboral» (Propuesta 36).

En suma, la inclusión, como principio esencial en todas las etapas educativas, exige considerar las aptitudes, intereses, características individuales y necesidades del alumnado, en el marco de la planificación educativa; adoptar las medidas de atención a la diversidad, y dotar los recursos, materiales y personales, necesarios para hacer efectivo el derecho a recibir una atención educativa personalizada que garantice la igualdad de oportunidades a través de la educación.

El Defensor del Pueblo, desde un planteamiento educativo inclusivo y global de atención a la diversidad de todo el alumnado, y en el marco de las obligaciones asumidas por los poderes públicos con la ratificación de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad en el ámbito educativo, continuará incidiendo en la necesidad de establecer las medidas normativas, y también las organizativas más adecuadas a las necesidades específicas a las que deba atenderse en cada caso, que permitan profundizar aún más en el desarrollo de la educación inclusiva para garantizar la plenitud del ejercicio del derecho a la educación por parte de las personas con diversidad funcional.

Problemas derivados de la falta de dotación de medios personales a los centros ordinarios

Hay que hacer referencia a la intervención realizada ante la Consejería de Educación, Universidades, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Canarias, con ocasión de una queja en la que se cuestionaba que la prestación del servicio de comedor escolar a los alumnos con necesidades educativas especiales de las aulas enclave (AE) se desarrollase de forma separada del resto de los alumnos del centro dentro del horario lectivo, y el hecho de que no se ofreciese a los alumnos de la citada aula la posibilidad de poder permanecer en el centro durante el horario del comedor escolar (de 13.00 a 15.00) como al resto de alumnos, bajo la supervisión de las monitoras de la empresa de comedor o de personal especializado.

Ya en el año 2016, en el curso de la tramitación efectuada con ocasión de una queja similar, se había expresado el criterio de que esa situación se aviene mal con el carácter inclusivo que se pretende atribuir a la fórmula de escolarización mencionada y que debían de adoptarse otras fórmulas organizativas que permitan que unos y otros alumnos reciban las distintas formas de atención que requieren, compartiendo el mismo horario y espacio en los que se presta el servicio, es decir, de forma no segregada para los alumnos con discapacidad, tal y como exige el concepto de educación inclusiva que tienen derecho a recibir los referidos alumnos, en los términos de la Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad.

En respuesta a las Recomendaciones formuladas al respecto, la Administración educativa canaria, en febrero de 2017, informó de la elaboración de un Plan de Atención a la Diversidad en el que serían tenidas en cuenta dichas Recomendaciones y se valorarían las modificaciones que fuesen precisas en la normativa vigente a fin de dar una respuesta adecuada a las necesidades educativas especiales del alumnado. Sin embargo, la tramitación de una nueva queja en 2020 puso de manifiesto la nula asunción de aquellas resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo, que ha vuelto a formular dos nuevas Recomendaciones.

La primera de estas Recomendaciones, en consonancia con el criterio ya expresado en su momento, para que se adoptasen las medidas organizativas que se considerasen procedentes para que los alumnos del AE pudieran hacer uso del servicio de comedor de manera que no resulte segregadora o discriminatoria, en los términos de la Convención de la ONU sobre derechos de las personas con discapacidad.

La segunda Recomendación tenía por objeto instar a que se evaluaran los ajustes razonables que debieran hacerse para que estos alumnos de necesidades educativas especiales pudieran permanecer fuera del horario lectivo en las mismas condiciones que el resto de alumnos del centro, lo que, por otra parte, facilitaría notablemente la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres o tutores de dichos alumnos que se ven obligados a recogerlos cada día al finalizar la jornada lectiva y, en algunos casos, a llevarlos nuevamente al centro si participan en las actividades extraescolares organizadas por el ayuntamiento o la asociación de madres y padres de alumnos.

Ambas resoluciones no han sido aceptadas por la Administración educativa de Canarias que, en relación con el comedor escolar, considera especialmente relevante prestar atención a las particularidades del alumnado escolarizado en las AE, en cuya concreción curricular y dentro del ámbito de la autonomía personal se contempla la asistencia al comedor como actividad lectiva en el horario de docencia, y que la misma se desarrolle con la ayuda del personal auxiliar educativo bajo la coordinación del maestro de apoyo a las necesidades educativas especiales.

En cuanto a la segunda Recomendación, relativa a la permanencia de estos alumnos en el centro durante el horario del comedor escolar (de 13.00 a 15.00), traslada la responsabilidad a otras administraciones, al manifestar que las actividades que tienen lugar en estos períodos no lectivos no son de su competencia, y aconseja que la familia se dirija a las administraciones competentes en materia de bienestar social para solicitar la prestación de estos servicios (19017705).

También cabe reseñar aquí una queja en la que el padre de una alumna de formación profesional de grado medio, con Síndrome de Turner y un grado de discapacidad de 50 % solicitaba el apoyo de un profesional de pedagogía terapéutica.

La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid se limitó a informar de que los docentes para la atención de alumnos valorados como alumnos con necesidades educativas especiales se ciñen, en general, a los de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje, que trabajan con sus alumnos adaptaciones curriculares del plan de estudios reglado de carácter generalista, tales como, por ejemplo, Lengua, Matemáticas o Ciencias, y que no existían especialistas de esta naturaleza para enseñanzas postobligatorias —que era el caso de la alumna— en razón de la especificidad de la disciplinas de cada nivel de enseñanza.

Se formuló entonces una Recomendación dirigida a la adopción de medidas de acción positivas pertinentes para dotar a los centros sostenidos con fondos públicos de los recursos humanos, metodológicos y de apoyo que requieran los alumnos con necesidades educativas especiales que cursen enseñanzas postobligatorias, todo ello de forma acorde con la definición de los derechos de los alumnos con discapacidad.

Dicha resolución fue aceptada por la Administración educativa madrileña, que en su informe concluye señalando que, cuando se tiene conocimiento de que existe alumnado matriculado en enseñanzas de formación profesional en centros sostenidos con fondos públicos que presenta una discapacidad que requiere el apoyo específico de profesionales que acompañen a dicho alumno durante todo su proceso de aprendizaje, se procede a dar respuesta a la petición realizada por la dirección del centro educativo, dotándolo de los recursos humanos específicos (como, por ejemplo, el intérprete de lengua de signos), para garantizar la atención educativa individualizada que ese alumno requiere, con el fin de que pueda alcanzar la competencia general y las competencias profesionales, personales y sociales que componen el perfil profesional del título (19011933).

Dotación de recursos materiales para alumnos con necesidades educativas especiales

Se realiza a continuación un breve análisis de otras quejas tramitadas en 2020, relativas a la falta de recursos materiales o equipamientos para alumnos de necesidades educativas especiales con discapacidad auditiva.

En una de las quejas tramitadas, el padre de un alumno con una discapacidad sensorial auditiva y trastorno grave del lenguaje, escolarizado en primer curso de educación primaria en un colegio de las Illes Balears, hacía referencia a la instalación de un sistema de frecuencia modulada solicitada en el mes de junio de 2019 al Servicio de

Atención a la Diversidad, al que remitió, junto con la solicitud, el dictamen de escolarización, un informe médico de la unidad de audiología infantil y un informe de recomendación de ayudas técnicas pediátricas escolares de un centro auditivo, que justificaban la necesidad del mencionado sistema.

En el informe emitido por la Consejería de Educación, Universidad e Investigación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears se argumenta que corresponde al Servicio de Atención a la Diversidad de la Dirección General de Primera Infancia, Innovación y Comunidad Educativa, estudiar las solicitudes de estos productos de apoyo, y que no fue posible atender la solicitud al no haber sido devuelto ninguno de los dispositivos de frecuencia modulada por los centros educativos, motivo por el cual hubo de proceder a la tramitación de una nueva licitación para dotar de estos sistemas a los centros educativos, dentro de los límites que permiten las dotaciones presupuestarias de cada ejercicio económico, siendo firmado el contrato el 18 de junio de 2020.

La Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), obliga a la Administración pública a «asegurar los recursos necesarios para que los alumnos y alumnas que requieran una atención educativa diferente a la ordinaria, por presentar necesidades educativas especiales [...] puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado» (artículo 71.2), disponiendo que los recursos deben ponerse al alcance del alumnado con necesidades educativas especiales «desde el mismo momento en que dicha necesidad sea identificada y se regirá por los principios de normalización e inclusión» (artículo 71.3).

En consonancia con este mandato legal, el Real Decreto 126/2014, de 28 de febrero, por el que se establece el currículo básico de la Educación Primaria, dispone que la escolarización del alumnado que presenta dificultades específicas de aprendizaje se regirá por los principios de normalización e inclusión y asegurará su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y permanencia en el sistema educativo, imponiendo sobre las administraciones educativas el deber de realizar la identificación, valoración e intervención de las necesidades educativas de este alumnado de la forma más temprana posible, y establecer las condiciones de accesibilidad y recursos de apoyo que favorezcan el acceso al currículo para que pueda alcanzar el máximo desarrollo de sus capacidades personales y los objetivos y competencias de la etapa (artículo 14).

Sobre este fundamento, se formuló una Sugerencia para que, en el menor espacio de tiempo posible, dotara al centro docente con un sistema de frecuencia modulada (FM) adecuado a las necesidades individuales del alumno; y una Recomendación para que se adoptasen todas las iniciativas necesarias para dotar en lo sucesivo a todos los centros docentes de los medios personales y materiales que puedan precisar los alumnos con necesidades educativas especiales desde el momento

en que sean identificadas y valoradas sus necesidades individuales, procurando su acceso a la educación sin discriminación por razón de su discapacidad.

En respuesta a estas resoluciones se informó que el Servicio de Atención a la Diversidad antes citado disponía ya de todos los equipos de frecuencia modulada solicitados por los centros para el próximo curso (19023677).

Con este mismo planteamiento se formuló una Recomendación a la Consejería de Educación y Empleo de la Junta de Extremadura, a raíz de una queja en la que, tanto el informe psicopedagógico como el de audición y lenguaje, ambos emitidos en el mes de junio de 2019, hacían mención a la necesidad de dotar a un centro de educación infantil y primaria de Badajoz de un equipo de frecuencia modulada desde el inicio del curso, para que tanto la alumna, de siete años de edad, como el equipo docente fueran adaptándose al uso de este dispositivo. En este caso, debido a cuestiones procedimentales en un primer momento, y posteriormente a disfunciones en el nuevo programa informático de gestión económica de la Junta de Extremadura, el expediente de contratación no quedó concluido hasta el 1 de junio de 2020.

Dicha Recomendación fue aceptada por la Administración educativa extremeña que, según informó a esta institución, viene trabajando en esta línea para simplificar y agilizar el procedimiento administrativo, con el fin de poder atender, en el menor plazo posible, las necesidades de ayudas técnicas para el alumnado con necesidades educativas especiales (20004071).

Plataformas educativas sin medidas de accesibilidad para personas con discapacidad

Las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad, inclusive en muchos casos pueden llegar a ser la única herramienta de interacción con el mundo educativo.

Desde el Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad se denunció en el mes de marzo, la falta de medidas de accesibilidad (subtitulado, audiodescripción, lengua de signos o lectura fácil), especialmente para los alumnos con discapacidad sensorial o con discapacidad intelectual o del desarrollo, tanto en las plataformas de formación telemáticas implantadas por las administraciones educativas, como en los programas de contenidos educativos emitidos en el canal infantil habilitado por el Ministerio de Educación y Formación Profesional y Televisión Española, para facilitar el aprendizaje de todo el alumnado durante la suspensión de las clases.

Esta problemática fue trasladada por el Defensor del Pueblo al Ministerio de Educación y Formación Profesional, al objeto de que contemplase, en la medida de lo

posible, la necesidad de eliminar las barreras de accesibilidad y, en todo caso, para que, una vez reanudada la actividad educativa presencial, promoviese la adopción de las medidas compensatorias y apoyos específicos que pueda requerir el alumnado, y la fijación de criterios de evaluación y promoción teniendo en cuenta la falta de recursos técnicos, de medidas de accesibilidad e incluso de apoyo humano para hacer efectivo el uso de las TIC por alumnos con discapacidad durante la suspensión de las clases presenciales (20005173).

La accesibilidad en los entornos virtuales de educación debe considerarse como una condición necesaria para la participación social y educativa de las personas con discapacidad, y por ello las administraciones han de tener en cuenta sus necesidades educativas especiales cuando se diseñe el material multimedia de aprendizaje.

De modo que, tanto en la situación extraordinaria del año correspondiente a este informe como en circunstancias normales, las diferentes administraciones educativas deban garantizar el acceso universal a la educación virtual cumpliendo con los estándares de accesibilidad, de modo que todos los alumnos puedan acceder a los contenidos lectivos y realizar las actividades cumpliendo con los objetivos para los que se han diseñado.

Rotación de los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje

En este ejercicio se ha continuado la tramitación de una queja formulada en mayo de 2019 por un grupo de padres de alumnos con necesidades educativas especiales escolarizados en colegios de la Junta de Andalucía, que planteaban la necesidad de que se garantizase por la Administración la permanencia de los maestros especialistas (Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje) en los mismos centros docentes durante varios cursos escolares, con el fin de dar continuidad al proceso de aprendizaje dadas las características y necesidades de dicho alumnado.

Argumentaban los promoventes que los cambios de profesorado afectan al desarrollo personal y educativo de estos alumnos, que precisan de un espacio de tiempo mayor para su adaptación a personas y situaciones diferentes, y que cada año se pierde como mínimo un trimestre hasta que el especialista llega a conocer a los menores, lo que no sucedería si se mantuviera a los mismos profesionales en cursos sucesivos.

Partiendo de las previsiones normativas establecidas por la legislación vigente, la atención educativa de los alumnos con necesidades educativas especiales pasa por la dotación a los centros sostenidos con fondos públicos de personal especializado y por la promoción de programas específicos; si bien la eficacia de esta intervención individualizada requiere, a juicio de esta institución, garantizar, en la medida de lo posible, una cierta continuidad del personal encargado para que disponga de referencias

estables que aseguren las condiciones necesarias para sus aprendizajes, ya que una elevada rotación puede originar desatención, problemas de adaptación, alteración considerable del ritmo de aprendizaje, desorientación, etcétera. En definitiva, disfunciones que impiden alcanzar la atención educativa integradora y de calidad que se persigue con los planes de actuación personalizados para alumnos con necesidades educativas especiales.

Examinada la normativa autonómica, el Defensor del Pueblo tiene que valorar pertinentemente la línea de actuación seguida por esa comunidad autónoma que, contempla en el capítulo III de la Orden de 24 de mayo de 2011, por la que se regulan los procedimientos de provisión de puestos específicos con carácter provisional, la prórroga del personal que haya accedido a un puesto específico, previa conformidad del personal funcionario, y siempre que, continuando la necesidad de ocupación, la dirección del centro no haya emitido informe desfavorable.

No obstante lo anterior, pudo comprobarse que no todas las delegaciones territoriales andaluzas incluían a los maestros de Pedagogía Terapéutica y de Audición y Lenguaje en sus respectivas convocatorias anuales, motivo por el cual se estimó necesario formular a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía una Recomendación con el objeto de que instara a todas las delegaciones territoriales a que, dentro de su ámbito de gestión, garantizaran la continuidad de estos maestros especialistas en todos los centros que escolarizan a alumnos con necesidades educativas especiales, con el fin de mejorar su atención educativa.

De la información remitida por la consejería se deduce que la Recomendación formulada ha sido aceptada en relación con los maestros especialistas de Pedagogía Terapéutica y Audición y Lenguaje que ocupan puestos docentes específicos en centros de educación especial y en las aulas específicas para la atención al alumnado con trastornos específicos del espectro autista (TEA) en centros ordinarios (19011687).

En la misma línea se consideró necesario concluir las actuaciones iniciadas ante la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte, de la Generalitat Valenciana, en un caso similar al anterior, con una Recomendación para que se valorase la posibilidad de adoptar, dentro del marco normativo estatal y autonómico regulador de la función pública, medidas de provisión de puestos de trabajo destinadas a garantizar la continuidad del personal, docente y no docente, que intervenga en los programas específicos para alumnos con necesidades educativas especiales y, en particular, para alumnos con TEA.

La Administración educativa valenciana aceptó la Recomendación y, según la información aportada a esta institución en agosto de 2020, ya se están llevando a cabo y tienen previstas una serie de acciones que, de forma directa o indirecta, pueden dar

mayor continuidad al personal no docente de atención directa al alumnado con necesidades educativas especiales (18018860).

Atención sanitaria e higiénica de los alumnos [7.1.4]

En el actual sistema educativo, la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), contempla, con carácter general, la escolarización de todos los alumnos, tengan o no necesidades especiales, en centros ordinarios, por lo que estos centros han de ser un entorno educativo que atienda las necesidades de todos ellos, con independencia de sus concretas circunstancias personales, para que puedan alcanzar el máximo desarrollo posible de sus capacidades personales y, en todo caso, los objetivos establecidos con carácter general para todo el alumnado (artículos 71 y 72). Obviamente aquí hay que incluir la atención a las necesidades sanitarias e higiénicas del alumnado.

Entre las diversas propuestas y planteamientos que con frecuencia se reciben de organizaciones y plataformas de ciudadanos constituidas con el objeto de hacer efectiva una inclusión educativa real, cabe reseñar la formulada por la Plataforma Estatal Enfermera Escolar, la Federación Española de Diabetes, el Consejo General de Enfermería y otras asociaciones proponiendo la implantación generalizada del servicio de enfermería escolar con el objetivo de atender las necesidades sociosanitarias de toda la comunidad educativa.

Sin duda, la generalización de esta figura y no solo en determinados centros educativos que escolaricen a alumnos que presentan necesidades sanitarias de carácter permanente o continuado sería deseable. Además de la función asistencial, la enfermería escolar contribuiría al desarrollo de los programas de promoción de la salud y de prevención de enfermedades y conductas de riesgo.

Ahora bien, no corresponde a esta institución determinar si la atención de las necesidades sanitarias de los alumnos debe de ser prestada mediante la coordinación entre las administraciones educativa y sanitaria, mediante la adscripción de los centros educativos a centros o zonas de salud o, como se plantea en la propuesta de referencia, mediante la incorporación de personal sanitario a los centros educativos, entre las diversas fórmulas posibles. Ello forma parte de la libertad de opción de la que, en el marco de la acción política, disponen las autoridades competentes para concretar el modo de organización y prestación de los servicios y en la que el Defensor del Pueblo no puede interferir, y en este sentido se ha informado a los proponentes, dejando aquí constancia de la iniciativa.

Atención de la higiene corporal de los alumnos de educación infantil

Siguen siendo relativamente frecuentes las quejas relativas a la atención asistencial, especialmente en el segundo ciclo de educación infantil, ante los problemas de higiene corporal sobrevenidos durante toda la jornada escolar, y cuando se reclama la presencia de los padres en el centro educativo para proceder a la limpieza y cambio de vestuario de los alumnos.

Es evidente que los padres no siempre tienen disponibilidad para poder acudir al centro educativo para asear a sus hijos, ya sea por motivos laborales o de cualquier otra índole, y asimismo que, siendo la adquisición de la autonomía higiénico-sanitaria una de las enseñanzas mínimas para el segundo ciclo de educación infantil, la atención en estos supuestos requiere la intervención del personal del propio centro que, en momentos puntuales, tiene que atenderles con prontitud ante cualquier tipo de eventualidad, ayudándoles a progresar en la adquisición de hábitos de higiene en relación con su bienestar personal. En particular, en el cuidado y limpieza de las partes del cuerpo, hasta que logren la imprescindible autonomía para la realización de estos hábitos elementales de higiene corporal utilizando convenientemente los espacios adecuados.

La solución de este problema higiénico-sanitario pasa porque las instituciones educativas adopten las medidas necesarias para favorecer que todos los centros escolares puedan prestar la debida atención a los niños más pequeños en todos aquellos aspectos asistenciales en los que necesiten ayuda, ya sea porque presentan necesidades educativas especiales o porque no han adquirido aun la suficiente autonomía personal. En el ámbito educativo siempre debe primar la higiene, seguridad y bienestar del alumno sobre cualquier otra consideración, y para ello es preciso que la Administración educativa dote a los centros de medios personales que permitan atender de forma inmediata la higiene corporal de los alumnos de educación infantil, pues dejar a un niño en condiciones inadecuadas por falta de control de esfínteres o cualquier otra circunstancia ante el resto de los compañeros, a la espera de que acudan sus familiares, coloca al menor en una situación de desprotección, inseguridad y humillación.

Esta institución entiende que corresponde a los centros de educación infantil alcanzar los objetivos educativos relacionados con los hábitos de higiene corporal para lograr una progresiva autonomía personal, realizando para ello una intervención inmediata ajustada a las necesidades y características individuales de estos alumnos, especialmente las de los más pequeños, cuya cobertura requiere que la Administración educativa dote a todos los centros docentes del personal preciso para que se ocupe, junto con el maestro tutor, de apoyar las tareas cotidianas relativas al aseo y cambio de ropa de aquellos menores que en momentos puntuales tengan problemas de incontinencia.

En relación con la citada cuestión, se formuló una Recomendación a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía que ha rechazado su puesta en práctica argumentando que, en la relación de puestos de trabajo del personal laboral de dicha comunidad autónoma, solo el técnico superior en Educación Infantil tiene asignada entre sus atribuciones la atención asistencial a alumnos con problemas de higiene corporal sobrevenidos durante la jornada escolar y que esta figura no está generalizada en los centros docentes públicos de Andalucía (19017963).

La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, a la que también se formuló la misma Recomendación, ha manifestado su aceptación señalando que tanto en los centros de escolarización preferente para alumnado con trastorno generalizado del desarrollo como en aquellos centros públicos que escolarizan alumnos de segundo ciclo de educación infantil con necesidades educativas especiales, se contempla una dotación de recursos personales adicionales para la atención a estos alumnos.

Respecto del resto de alumnos de segundo ciclo de educación infantil, se contempla en los centros públicos un refuerzo de la plantilla del profesorado para facilitar la atención a los alumnos que necesitan un cuidado individualizado. Según los datos aportados por la Administración educativa madrileña, en la dotación de profesorado de educación infantil se incluye un maestro de apoyo en los centros que cuentan entre cuatro y nueve unidades, y dos en los de 10 o más unidades de dicho nivel. Este recurso permite que, en caso necesario, el profesorado pueda atender estos problemas de incontinencia sin dejar desatendido al resto de alumnos de corta edad (19021281).

La última de las resoluciones sobre esta materia ha sido formulada a la Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana que hasta el momento no ha comunicado la aceptación o no de la Recomendación (20024078).

[Función social de los servicios educativos complementarios \[7.1.5\]](#)

El Defensor del Pueblo considera prioritario asegurar el correcto funcionamiento de los servicios complementarios de aula matinal, comedor y transporte escolar, dada la importancia que estos servicios educativos tiene para el conjunto de la sociedad, y ello porque, además de garantizar la escolarización y facilitar a los padres la conciliación de la vida familiar y laboral, desempeña una destacada función social mediante las ayudas para compensar posibles carencias de tipo familiar, económico y sociocultural y educativo de los colectivos más desfavorecidos.

Entre estas ayudas o instrumentos de compensación ocupan un lugar preferente los servicios de transporte escolar y comedor, que en la actual coyuntura económica se perfilan más necesarios si cabe, por lo que es preciso que las administraciones amplíen

la cobertura de los mencionados servicios educativos como instrumento para impulsar la lucha contra las desigualdades.

Transporte escolar gratuito para alumnos de enseñanzas básicas

A lo largo del año 2020, la supresión del servicio de transporte escolar, tras la declaración del estado de alarma, ha determinado un descenso considerable en el número de quejas recibidas. Las cuestiones habitualmente planteadas por las familias ante el Defensor del Pueblo en esta materia hacen referencia a las rutas escolares establecidas y las paradas previstas, a ciertas disfunciones en la gestión y prestación del servicio y a la denegación del derecho a aquellos alumnos que son escolarizados por sus progenitores en centros docentes distintos a los asignados por la Administración educativa (20001369, 20026537 y otras).

En relación con el reconocimiento del derecho a transporte escolar gratuito, ya en el pasado informe anual se manifestó que, al tratarse de un servicio educativo complementario, compensatorio y social, el criterio que al respecto vienen aplicando las administraciones educativas resulta en ocasiones excesivamente burocrático, fruto de una interpretación restrictiva de la normativa reguladora del servicio del transporte, que en determinadas ocasiones lesiona el legítimo derecho a la libre elección de centro docente reconocido en el artículo 84.1 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), al hacer prevalecer las decisiones adoptadas por la Administración en el ejercicio de sus potestades organizativas, sin considerar si la plaza asignada se acomoda o no al perfil formativo del alumno y a sus aspiraciones personales.

Como ya se expuso en el referido informe anual, la escolarización de alumnos en centros docentes distintos a los asignados por la Administración educativa, a juicio de esta institución, no es motivo suficiente para denegar la prestación de este servicio cuando esta decisión está motivada por la elección de un determinado itinerario formativo no existente en el centro asignado por la Administración educativa.

En razón de ello, se estimó necesario formular a la Consejería de Educación, Cultura, Deporte y Juventud de la Comunidad Autónoma de La Rioja una Recomendación para que se valorase la posibilidad de ampliar la cobertura del servicio de transporte escolar al conjunto de alumnos que, no disponiendo de enseñanzas obligatorias en su localidad, han sido escolarizados en centros docentes distintos a los asignados por la Administración educativa en el ejercicio de su derecho a la libre elección de centro, especialmente cuando no existen líneas de transporte regular que coincida con los horarios escolares, como es el caso de los alumnos residentes en Ausejo, Villa de Arnedo y Pradejón, a los que se aludía en la queja tramitada, que se

encuentran escolarizados en un centro privado concertado de Calahorra. Dicha Recomendación no ha sido aceptada (19020291).

Transporte escolar para alumnos de enseñanzas no obligatorias

En este ámbito se hace preciso destacar que uno de los déficits detectados en la normativa que regula la provisión de estos servicios escolares en algunas comunidades autónomas es la falta de consideración de las desigualdades territoriales en el acceso a estas enseñanzas, ya que la provisión de la oferta educativa no es igual y completa en los territorios de las comunidades autónomas, lo que obliga a muchos alumnos a tener que desplazarse para poder acceder a los centros que imparten enseñanzas de bachillerato o formación profesional y, en muchos casos, sin disponer de transporte público.

De entre las quejas recibidas cabe hacer mención, como ejemplo, la presentada por la asociación de madres y padres del IES Cañada Real, de la localidad de Valmojado (Toledo), en la que solicitaban una modificación de la normativa reguladora de la prestación del servicio de transporte escolar para que se extienda el disfrute de la prestación al alumnado que cursa enseñanzas no obligatorias.

A criterio del Defensor del Pueblo, la necesidad de llevar a cabo una modificación normativa se pone de manifiesto al constatar que el país presenta una de las tasas más elevadas de la Unión Europea de abandono escolar temprano. En concreto, España alcanzó el 17,3 % en 2019, estando, por seguir con el ejemplo, Castilla-La Mancha entre las comunidades que superan la media nacional, con una tasa del 20,2 % según la explotación de las variables educativas de la encuesta de población activa/indicadores de la educación de la estrategia Europa 2020 y ET 2020.

La mejora de la accesibilidad de la oferta postobligatoria para los alumnos que se ven obligados a desplazarse lejos de su domicilio es uno de los diversos factores que podrían contribuir a revertir esta situación si se tiene en cuenta que, según los estudios realizados, los costes directos de proseguir la formación asociados a las mayores dificultades derivadas de la falta de proximidad a centros de enseñanza postobligatoria es uno de los factores determinantes del abandono educativo.

En razón de ello, y en la queja a la que se viene haciendo referencia, se instó a la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a valorar la necesidad de ampliar la cobertura del servicio de transporte escolar al conjunto de alumnos de enseñanzas de bachillerato y de formación profesional que se vean obligados a desplazarse a otros municipios, como una de las medidas cuya promoción exige la propia LOE en su artículo 69.1 al disponer que: «1. Las Administraciones educativas promoverán medidas tendentes a ofrecer a todas las

personas la oportunidad de acceder a las enseñanzas de bachillerato o formación profesional».

La consejería manifiesta en su informe que la finalidad del transporte escolar organizado como servicio de la misma, es garantizar la escolarización en las etapas obligatorias de la enseñanza y que fuera de estos niveles de enseñanza se permite la utilización excepcional del servicio de transporte escolar a alumnos de Bachillerato, ciclos formativos de grado medio y superior siempre que residan en localidad distinta a la del centro educativo donde están cursando sus estudios, si bien únicamente cuando existan plazas vacantes en los vehículos contratados por la consejería competente en materia de educación.

Al respecto de esto último, se informa que el servicio del transporte escolar financiado por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha viene siendo utilizado por más del 60 % del alumnado de bachillerato y formación profesional, y considera la consejería que la modificación de la normativa reguladora exige valorar y priorizar otros servicios también esenciales para el sistema educativo de la comunidad (como la gratuidad de libros de texto, las enseñanzas extracurriculares, las actividades de refuerzo, becas de comedor y aulas matinales, etc.) (19018014).

En cualquier caso, desde esta institución debe insistirse en que ampliar los servicios de transporte escolar los niveles educativos no obligatorios es una medida compensatoria y social de particular interés no solo para compensar las desigualdades que genera la distribución irregular de centros y enseñanzas en los distintos territorios sino también para contribuir a la contención de la tasa de abandono escolar.

Servicio de comedor escolar para alumnos con derecho a ayudas o bonificación durante el confinamiento

Las variaciones habidas en la prestación del servicio de comedor escolar durante el estado de alarma y ciertas disfunciones en su gestión durante ese período han motivado numerosas quejas de los ciudadanos. La mayoría de las quejas recibidas procedían de aquellas comunidades autónomas que únicamente han mantenido este servicio complementario o bien la ayuda individualizada para los perceptores de rentas mínimas de inserción (RMI), quedando excluidos los alumnos que tenían concedidas becas o bonificaciones en el precio (20006766 y 20008267, entre otras).

En el caso de la Comunidad de Madrid, fueron muchas las familias que, además, cuestionaron la adecuación nutricional de los menús ofertados por las cadenas de comida rápida contratadas por su Administración educativa tras quedar suspendidos temporalmente los contratos con las empresas adjudicatarias del servicio de comedor escolar.

Ante las sucesivas prórrogas del estado de alarma, se decidió iniciar actuaciones ante la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid instándola a arbitrar fórmulas que permitiesen dar cobertura a todos los beneficiarios de las becas y ayudas de comedor, y a que la dieta ofertada se adecuase a los valores nutricionales recomendados por la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En su contestación, la consejería vino a justificar esta medida manifestando que, ante la excepcional situación que se estaba viviendo, se trató de buscar la solución más rápida y eficaz para poder atender a los 11.500 alumnos que tenían beca de comedor por pertenecer a familias de RMI. En relación con los menús ofrecidos señalaba que habían sido supervisados por los departamentos de nutrición de las empresas contratadas para garantizar una dieta equilibrada y variada.

Posteriormente, el segundo informe solicitado por esta institución confirmó que el servicio había comenzado a prestarse desde el 18 de mayo solo para los alumnos beneficiarios del precio reducido de comedor escolar pertenecientes a familias receptoras de RMI, con las empresas de restauración colectiva homologadas, realizándose su distribución a través de la red de colegios públicos de educación infantil y primaria de la Comunidad de Madrid (20006870).

[El sistema educativo español ante la pandemia de covid-19 \[7.1.6\]](#)

En los epígrafes precedentes se hacen diversas referencias a la repercusión en el ámbito educativo de las medidas adoptadas contra la pandemia de covid-19. En las páginas que siguen se aborda la cuestión de una forma específica.

La incidencia de la crisis sanitaria en los centros educativos

Durante el último trimestre del curso escolar, han sido muchos los ciudadanos que se han dirigido al Defensor del Pueblo para hacerle partícipe de su preocupación por las consecuencias académicas de la suspensión de las clases presenciales, al no tener acceso a la red o no disponer de dispositivos de conexión para poder continuar con la actividad lectiva por medios telemáticos. También por la falta de medidas de accesibilidad o, incluso, por no contar con los conocimientos o con el apoyo personal necesarios en su entorno familiar para hacer uso de estos recursos tecnológicos, especialmente los más vulnerables, por presentar necesidades educativas especiales o encontrarse inmersos en entornos socioculturales desfavorecidos (20006753 y otras).

Las diversas inquietudes expresadas por los ciudadanos en aquellas primeras semanas de confinamiento fueron trasladadas en el mes de abril al Ministerio de Educación y Formación Profesional, al objeto de que fueran contemplados los perjuicios

derivados de la suspensión de las clases presenciales en el desarrollo académico de los alumnos y para que, una vez reanudada la actividad educativa presencial, se promoviese la adopción de las medidas compensatorias y los apoyos específicos que pudiera precisar el alumnado en función de sus circunstancias personales, así como la fijación de criterios de evaluación y promoción teniendo en cuenta los problemas específicos que la crisis sanitaria ha provocado en todas las enseñanzas (20005173).

Con el fin de avanzar en esta línea, y ante la incertidumbre expresada por muchos ciudadanos en sus quejas respecto del retorno a la actividad lectiva presencial en los primeros días de junio, se inició una actuación de oficio ante las administraciones educativas autonómicas y ante el Ministerio de Educación y Formación Profesional, en cuanto al ámbito territorial de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, para conocer las previsiones respectivas en orden al inicio y desarrollo del curso escolar 2020-2021, de acuerdo con las medidas de prevención e higiene frente a la covid-19 dictadas por las autoridades sanitarias (20012388 y diecisiete más).

En esta actuación, se mostró un especial interés por las obras de construcción, ampliación o reforma de las instalaciones escolares; por las medidas organizativas que fueran a adoptarse para garantizar una adecuada distribución de los alumnos en centros y aulas, cumpliendo con las medidas de distanciamiento dictadas por las autoridades sanitarias; y por los recursos materiales y personales necesarios para dar cobertura a todos los grupos que puedan generarse en el curso académico.

Igualmente, se solicitó información sobre las previsiones existentes en relación con el posible establecimiento de un sistema de enseñanza mixta en el que se alternasen las clases presenciales con la actividad educativa no presencial a través de sistemas telemáticos, y sobre las medidas de cooperación, colaboración y coordinación que pudieran establecerse entre el Ministerio de Educación y Formación Profesional y las comunidades autónomas para hacer frente a las dificultades organizativas, presupuestarias y de personal que pudieran presentarse.

Al cierre del presente informe se han recibido las respuestas de todas las comunidades autónomas y del ministerio. Algunas de ellas informan prolijamente sobre las medidas organizativas adoptadas y las dotaciones económicas y actuaciones realizadas a lo largo del ejercicio para atender las necesidades de escolarización y cumplir con las nuevas medidas derivadas de los protocolos de prevención ante la pandemia. Otras, en cambio, lo han hecho en términos incompletos o no ajustados a lo solicitado por el Defensor del Pueblo, lo que impide poder realizar una correcta valoración.

Recursos tecnológicos para el proceso de enseñanza y aprendizaje

El ámbito educativo aparece como uno de los más afectados por la crisis sanitaria, y ello hace preciso aprender de la experiencia educativa vivida y dotar al sistema educativo de los recursos que resulten necesarios para afrontar la compatibilización de la enseñanza presencial con la telemática.

Durante el confinamiento, la necesidad de impartir las clases de forma telemática ha puesto de relieve la realidad de la brecha digital existente entre el alumnado, asociada al nivel socioeconómico de las familias, y deja en entredicho la igualdad de oportunidades y el derecho a una evaluación equitativa.

Esta experiencia confirma la necesidad de adaptarse a los nuevos tiempos en términos de cohesión digital y equidad social en nuevas tecnologías y debe servir a las administraciones educativas para sentar las bases de un plan de digitalización de la enseñanza que incorpore las competencias digitales básicas en el sistema educativo y asegure el acceso de todos los alumnos y profesores a los sistemas de teleformación en cualquier circunstancia.

En la línea de lo ya expuesto al inicio de este epígrafe, este nuevo modelo educativo exige articular las medidas de ayuda necesarias para solventar las carencias digitales que tienen muchas familias, tanto por falta de herramientas como por su limitada capacidad de acceso a internet, al objeto de hacer efectivos los principios de igualdad en el derecho a la educación (artículo 80) y la gratuidad de la enseñanza (artículo 88.2) que define la LOE.

Del mismo modo, es preciso que el profesorado reconsidere todas sus metodologías y las adapte para ese entorno virtual, lo que exige una actitud abierta para recibir formación en Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), modificar sus temarios y sus procedimientos de evaluación.

El Defensor del Pueblo es consciente de las inversiones que todas las comunidades autónomas vienen realizando en la formación del profesorado y en la dotación de infraestructuras y equipamientos tecnológicos para el proceso de enseñanza-aprendizaje del alumnado (dispositivos, redes inalámbricas, conectividad, acceso a plataformas digitales) desde el inicio de la crisis sanitaria. Sin embargo, la pandemia ha mostrado que es necesaria una mayor inversión para conseguir la innovación metodológica y la transformación de la organización escolar, que en estos momentos resulta, más que nunca, imprescindible.

En la realidad actual, toda persona que pretenda acceder al sistema educativo deberá tener necesariamente acceso a un dispositivo electrónico (ordenadores o tabletas) y una conexión con un ancho de banda razonable. Este requisito elevará transitoriamente las barreras de entrada a la educación, por lo que tanto instituciones

como gobiernos deberán incorporar los sistemas de becas, subvenciones o préstamos que sean necesarios para afrontar el gasto que supone la adquisición de estos dispositivos individualizados en el caso de familias con dificultades económicas, que así lo han venido manifestando a esta institución (20000194, 20012277, 20023475 y otras).

Por otra parte, como ya se manifestó en el informe anual del pasado ejercicio, las administraciones, en aras del principio de gratuidad de la enseñanza, deben asegurar que los centros educativos hagan públicos sus proyectos educativos con anterioridad al proceso ordinario de admisión, al objeto de garantizar el derecho a la libre elección de centro, e intervenir cuando impongan la adquisición de un producto determinado, excluyendo otras alternativas, puesto que dicha actuación priva a las familias de la posibilidad de adquirirlos en los establecimientos comerciales de su libre elección, lo que puede llegar a suponer una vulneración de los derechos de los consumidores.

Sobre esta cuestión se formularon dos Recomendaciones, ambas aceptadas por la Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid, dirigidas a garantizar, por un lado, el derecho de los alumnos a adquirir los dispositivos electrónicos en cualquier establecimiento comercial sin restricciones, y, por otro, la publicidad de los proyectos educativos de todos los centros sostenidos con fondos públicos con el fin de facilitar su conocimiento por el conjunto de la comunidad educativa con anterioridad al proceso ordinario de admisión de alumnos (19013366).

También se ha podido comprobar, a través de las quejas recibidas, que muchos centros que han optado por la utilización de libros en formato digital exigen el pago de la licencia que permite el acceso al material multimedia complementario, como los audios de actividades o vídeos de apoyo a los contenidos teóricos, que caduca al finalizar el curso escolar, lo que impide que pueda ser utilizado por el mismo alumno si repite o cedido a un hermano o amigo, o bien que puedan dejarse en el banco de libros para que otros alumnos puedan utilizarlos al año siguiente, si no abonan nuevamente la licencia.

Según la vigente ley educativa, los libros de texto deben tener una vigencia de cuatro años. La ley promueve, entre otras cosas, el préstamo y la donación de libros, para que puedan ir pasando de un alumno a otro y rebajar así la factura de la vuelta al colegio de muchas familias.

Es cierto que son muchos los centros que negocian con las editoriales para que la licencia digital se prolongue cuatro años, pero en otros casos, especialmente aquellos que no están adscritos al sistema de préstamo de libros de texto, la licencia digital de los libros tiene la duración que ofrecen las editoriales, es decir, un curso escolar. Y ello obliga a las familias con varios hijos o cuando sus hijos repiten curso a tener que pagar por el mismo libro varias veces.

Este es el caso de un colegio concertado de Logroño que impuso el uso de tabletas para los cuatro cursos de educación secundaria obligatoria, abonando cada familia la cantidad de 210 euros por la licencia de unos libros digitales que no han podido utilizar para realizar tareas de repaso tras finalizar el curso académico.

En su respuesta, la consejería señaló que, en efecto, las licencias contratadas por el referido centro tienen vigencia hasta la finalización del curso escolar correspondiente, si bien se ha previsto que en situaciones en las que el alumno repita curso o tenga hermanos en años consecutivos las licencias puedan renovarse sin coste alguno para la familia, habiendo llegado el centro educativo a un acuerdo con las editoriales en ese sentido.

Asimismo, según la información remitida, al tener el centro dada de alta como actividad accesoria en la Agencia Tributaria la venta de libros y licencias digitales, el precio de las licencias abonado por las familias fue fijado por el propio centro por debajo del precio de venta al público que establece la editorial, y aunque se recomendaron diferentes opciones de tabletas, expresamente se les informó de que podían utilizar cualquier otro modelo.

Finalmente, con relación al papel que asume la Administración educativa riojana en el impulso de creación de plataformas y recursos abiertos digitales, en aras de garantizar el principio de gratuidad de la enseñanza, la consejería aplica la Ley 5/2018, de 19 de octubre, de gratuidad de los libros de texto y material curricular, a todos los recursos didácticos editados en formato impreso o digital, e incluye dentro del sistema de préstamo el coste de acceso a las plataformas digitales, que en ningún caso podrán contener elementos que precisen licencias de terceros para su uso o acceso a los contenidos (20020616).

A juicio de esta institución, es primordial que las administraciones educativas, como garantes de los principios y valores constitucionales del sistema educativo, continúen impulsando la creación de plataformas y recursos abiertos digitales como una herramienta más al servicio del proceso de enseñanza-aprendizaje, y exijan a aquellos centros docentes, públicos o concertados, que decidan trabajar con editoriales, que opten por aquellas que ofrezcan licencias digitales con la misma duración que la edición impresa.

La organización de las enseñanzas no universitarias en el curso 2020-2021

La crisis sanitaria ha determinado la aplicación de una serie de medidas organizativas extraordinarias por parte de las distintas administraciones educativas autonómicas para poder cumplir con las «Medidas de prevención, higiene y promoción de la salud frente a

covid-19 para centros educativos en el curso 2020-2021», establecidas por el Gobierno central.

En general, los padres asumen la necesidad de reducir las ratios de alumnos por aula por razones de seguridad. Sin embargo, algunas de estas medidas han suscitado su malestar en consideración a la negativa repercusión que puedan tener sobre la educación de sus hijos y a que las podrían haberse evitado de haberse contratado más personal, docente y no docente, para mantener un grupo de alumnos para cada nivel educativo, como en principio exige la normativa sobre educación.

Esta institución es consciente de que en el contexto actual las propuestas educativas han de tener la suficiente flexibilidad para adaptar la organización de los espacios, los tiempos, los agrupamientos y la labor del profesorado a las exigencias derivadas de las medidas consensuadas hasta el momento por las autoridades sanitarias y educativas, y a las que puedan adoptarse, de acuerdo con la evolución de la situación epidemiológica, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud para cada escenario previsto de transmisión del SARS-CoV-2.

Afrontar este reto exigía reorganizar espacios, implementar metodologías y gestionar eficazmente los recursos materiales y humanos en todas las etapas educativas. Es evidente que la organización escolar no puede ser igual en todos los centros, porque ello depende, en gran medida, de las características de las infraestructuras de cada uno de ellos. Ahora bien, en ningún caso las medidas organizativas necesarias para cumplir con las recomendaciones de las autoridades sanitarias pueden quedar condicionadas por la falta de espacios o de medios personales, siempre que puedan encontrarse soluciones alternativas que permitan asegurar la enseñanza presencial en un entorno seguro.

Una de las medidas organizativas establecidas en el presente curso escolar, muy cuestionada por los padres, ha sido la formación de grupos mixtos en educación infantil y primaria, autorizada por diferentes comunidades autónomas como Aragón, Asturias, Cataluña, la Comunitat Valenciana, Madrid, Castilla-La Mancha, Illes Balears, Principado de Asturias, Canarias y Andalucía.

A juicio de los reclamantes, esta medida va a significar un desfase curricular significativo para los alumnos del grupo mixto, que afectará de forma muy negativa a la calidad de la educación que recibirán. Opinan que se trata de un nuevo escenario educativo para el que no están preparados los profesores, que deberán atender a alumnos con diferentes niveles de competencia curricular y recursos didácticos.

Ante la diversidad y heterogeneidad de las medidas organizativas adoptadas por los centros docentes en sus planes de contingencia, esta institución inició una actuación estrictamente informativa con algunas comunidades autónomas, al objeto de trasladar la

inquietud expresada por las familias y conocer con mayor precisión los recursos y mecanismos establecidos para garantizar adecuadamente el proceso de enseñanza aprendizaje para cada una de las etapas educativas para las que se ha previsto esta modalidad de agrupamiento.

Hasta el cierre del presente informe se han realizado actuaciones con las comunidades autónomas de Madrid, Castilla-La Mancha y el Principado de Asturias.

La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid sostiene, en síntesis, que la decisión sobre la utilización o no de esta medida ha sido tomada por cada centro teniendo en cuenta su volumen de alumnado y la disponibilidad de espacios y no de profesorado, ya que el cupo ha sido asignado una vez determinados los grupos de convivencia estable por el equipo directivo del propio centro, en función de sus posibilidades organizativas y su capacidad para acoger estos grupos en los espacios existentes en el propio centro o, en casos concretos, en otras instalaciones próximas a los centros educativos (20023717).

A nivel educativo, señala que las programaciones educativas que se están siguiendo en estos grupos mixtos son las correspondientes a cada nivel de enseñanza, de modo que cada uno de ellos tiene como referencia el marco curricular respectivo.

Con argumentos similares, la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha justifica esta medida en la necesidad de rebajar el número de alumnos en cada aula para preservar la salud de los menores. Y, partiendo de los resultados escolares de los centros docentes del entorno rural (colegios rurales agrupados, escuelas unitarias y centros incompletos), en los que es frecuente la existencia de aulas mixtas, considera insostenible que los alumnos afectados por esta medida organizativa puedan sufrir un desfase curricular por este motivo (20023757).

La Consejería de Educación del Principado de Asturias, como en los casos anteriores, ha considerado necesaria la creación de grupos mixtos internivelares en el curso 2020-2021 para dar respuesta a las necesidades organizativas provocadas por la pandemia, que exigen la reducción de ratios y ajustar los espacios de los que disponen los centros, condicionados por la distancia de seguridad preceptiva de 1,5 metros.

En relación con los criterios utilizados para realizar estos agrupamientos, aspecto cuestionado en sus escritos por las familias, señala que han sido tenidas en cuenta las asignaturas optativas, su diversidad y el equilibrio entre el número de alumnos, siendo finalmente elegidos los alumnos integrantes del grupo mixto por sorteo en presencia de representantes de la asociación de madres y padres de alumnos.

La citada consejería destaca en su informe que los grupos internivel plantean propuestas metodológicas abiertas, permitiendo generar una organización de aula en la que todo el alumnado coopera y comparte su aprendizaje. Recuerda que este modelo

educativo ya existe en los centros rurales agrupados y en aquellos centros con planteamientos pedagógicos innovadores (20024303).

Otra de las medidas organizativas que ha merecido el desacuerdo de muchas familias ha sido la modalidad semipresencial implantada por diversas comunidades autónomas en educación secundaria obligatoria, bachillerato, formación profesional y otras enseñanzas. Especialmente significativo ha sido en el caso de la Región de Murcia, donde ha sido ampliada para el segundo ciclo de educación infantil y educación primaria cuando la ratio supere los 20 alumnos, y para los de 1º y 2º curso de educación secundaria obligatoria y formación profesional básica cuando sea superior a 24 alumnos, estableciendo turnos semanales, de modo que cada alumno asista al menos cuatro días a la semana.

Los progenitores o tutores expresan su preocupación ante las consecuencias que esta organización interna pueda tener sobre la progresión académica de sus hijos, y entienden vulnerado su derecho a la educación en condiciones de igualdad el no tener sus hijos las 175 jornadas lectivas presenciales como los alumnos de aquellos centros educativos que sí han garantizado la presencialidad en todo el horario lectivo semanal, al disponer de docentes y de espacios habilitados del propio centro o de instituciones próximas.

En sus escritos, hacen referencia también a la brecha digital que esta situación va a generar entre el alumnado, ya que no todas las familias pueden hacer frente al gasto que supone la compra de dispositivos electrónicos para que sus hijos puedan continuar su actividad educativa no presencial.

Igualmente, consideran que las administraciones han debido prever de forma generalizada, para facilitar el seguimiento del currículo, que las clases puedan ser transmitidas o grabadas para todo el alumnado que tenga reducido el horario presencial, en vez de dejar a criterio de cada profesor los medios telemáticos que vayan a ser utilizados, pues son muchos los docentes que se han opuesto a ello invocando la normativa sobre protección de datos personales y sus derechos de imagen.

A criterio de esta institución, en la enseñanza a distancia la transmisión, grabación o visionado remoto de las actividades docentes tiene su base legítima en lo previsto en el artículo 6 del Reglamento (UE) 2016/679 General de Protección de Datos (RGPD) y su normativa de desarrollo, que prevé, junto al consentimiento del interesado, otras bases legitimadoras cuando este tratamiento de datos personales se realiza en el entorno de la sesión docente no presencial y respecto a actividades relacionadas con la función docente del profesorado sin ulterior utilización para otros fines.

Con el objetivo de garantizar una adecuada progresión académica y evitar desigualdades educativas entre los alumnos en el presente curso académico, se ha

trasladado a las administraciones la necesidad de proporcionar todos los recursos y medios digitales de interacción que vayan a ser empleados en cada caso para asegurar la atención y seguimiento del alumnado, con el fin de que ningún alumno sea discriminado por la persistencia de la brecha digital.

Asimismo, se ha estimado oportuno someter a su consideración, la conveniencia de incluir, dentro del mínimo común de medidas organizativas, la transmisión o grabación de clases por el profesorado, en entornos seguros, tanto para los grupos que tengan reducido el horario presencial como para aquellos que tienen suspendida temporalmente —por aislamiento o cuarentena— o durante todo el curso —por presentar patologías de riesgo o por convivir con personas especialmente sensibles al virus— su asistencia a clases presenciales.

En el sentido expuesto fue planteada esta medida a la Comunidad de Madrid, a la Región de Murcia, a la Junta de Galicia, a la Generalitat Valenciana, a Andalucía y a Castilla-La Mancha para su valoración (20024348, 20024678, 20025188, 20026747, 20030525 y 20031142, respectivamente).

En sus respuestas, las administraciones justifican esta organización escolar en la necesidad de dotar a los centros de una medida organizativa que contribuyera a mejorar las garantías sanitarias manteniendo la calidad educativa, de ahí que su implantación ha sido una decisión individual adoptada por cada centro educativo en el uso de su autonomía de gestión, basándose en el número de alumnos y a las limitaciones de espacio que afectaban a determinados grupos o enseñanzas.

Del mismo modo se indica que las consejerías han dado las oportunas instrucciones a los centros educativos para que el profesorado, en el ejercicio de su autonomía pedagógica, establezca las directrices a seguir en la atención al alumnado los días que se quedan en casa, disponiendo para ello de todas las herramientas y recursos digitales que ofrecen las plataformas educativas. Y, aunque no se ha previsto explícitamente la transmisión o grabación de clases por el profesorado de cada asignatura para todos los grupos de aquellas etapas educativas que tengan reducido el horario presencial, dicha posibilidad no ha sido excluida.

Jornada continua como medida excepcional para la prevención de contagios

Finalmente, debe hacerse mención a las quejas formuladas en relación con la jornada escolar, pues, como en el caso anterior, han sido muchas las familias que han solicitado la intervención del Defensor del Pueblo para que se instase a las administraciones gestoras del sistema educativo a establecer la jornada escolar continua de forma excepcional para el presente curso escolar en todos los centros educativos sostenidos con fondos públicos, con el fin de minimizar el riesgo de contagio.

Los padres entienden que, en las circunstancias actuales, el derecho a la salud de los alumnos debe prevalecer, y en este sentido consideran que la jornada continua es una medida preventiva necesaria en cuanto que la misma permite reducir el período de permanencia en el centro de los alumnos con la mascarilla y los desplazamientos diarios de aquellos que no hacen uso del servicio de comedor escolar, al tiempo que disminuye el número de alumnos en el comedor y en el patio.

El Defensor del Pueblo, antes de adoptar la decisión pertinente, decidió iniciar actuaciones estrictamente informativas ante algunas de las administraciones concernidas, que han sido, principalmente, la Comunidad de Madrid, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la Región de Murcia, las Illes Balears y la Generalitat Valenciana.

La Consejería de Educación y Juventud de la Comunidad de Madrid manifestó en su contestación que el 31 de agosto de 2020 se aprobó una circular en virtud de la cual una gran mayoría de los colegios públicos de educación infantil y primaria que aún tenían la jornada escolar dividida en sesiones de mañana y de tarde (un 40 % del total) han solicitado y obtenido autorización de sus direcciones de área territorial para implantar provisionalmente la jornada escolar continuada durante el curso 2020-2021.

Esta misma medida fue ampliada a los centros concertados y privados, a los que se concedió con carácter excepcional un plazo adicional en el mes de septiembre para que pudieran modificar la comunicación sobre la jornada escolar y horario lectivo para el curso 2020-2021 (20025503).

En la misma línea, la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha informó a esta institución de que, debido a la situación de pandemia y a las continuas peticiones formuladas por miembros de la comunidad educativa con relación a la posibilidad de modificar la jornada escolar en los centros educativos sostenidos con fondos públicos, ha establecido un procedimiento ágil, regulado en la resolución de 26 de septiembre de 2020, a través de la cual se puedan tramitar las solicitudes que presenten los centros docentes para modificar la jornada escolar (20024974).

La Conselleria de Educación, Cultura y Deporte de la Generalitat Valenciana, en cambio, no ha considerado pertinente articular un procedimiento que permita modificar la jornada escolar para el curso 2020-2021, y ello porque se permanece a la espera de una nueva regulación, según se desprende de la disposición transitoria cuarta del Decreto 253/2019, de 29 de noviembre, de regulación de la organización y el funcionamiento de los centros públicos que imparten enseñanzas de educación infantil o de educación primaria. De modo que solo los centros que antes del curso 2019-2020 tuvieran autorizada la jornada continua, han podido mantenerla en el presente curso (20028397).

Plan específico de refuerzo educativo del alumnado en el curso escolar 2020-2021

El nivel de equidad del curso 2020-2021, en términos educativos, dependerá de las medidas de refuerzo y adaptación de las programaciones didácticas que se adopten para compensar las desigualdades educativas que el largo período de distanciamiento escolar ha originado entre los escolares.

Para ello, es preciso que las administraciones educativas ofrezcan apoyos y refuerzos específicos al alumnado en situación de vulnerabilidad por su edad, circunstancias personales y/o situación social y económica, con el fin de que puedan lograr los objetivos y alcanzar el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes a su nivel educativo, en los diferentes escenarios y modalidades de enseñanza que puedan implementarse en el presente curso.

En este sentido, resulta primordial reforzar el personal de apoyo a la inclusión, como los trabajadores sociales o los técnicos de servicios a la comunidad, enfermeros escolares o asignados por los centros de salud de referencia, en aquellos centros donde su intervención se requiera en mayor grado. Y aumentar las dotaciones de personal docente durante el curso 2020-2021, especialmente en educación infantil, educación primaria y educación secundaria obligatoria, tanto para la atención presencial de los alumnos en grupos más reducidos como para su atención a distancia.

Un número significativo de quejas presentadas una vez iniciado el curso escolar, en las que se denuncia la falta de profesorado, revela que la plantilla de algunos centros docentes está siendo claramente insuficiente (20025231, entre otras).

En algunos casos, esta insuficiencia deriva del hecho de haberse agotado las listas ordinarias y las extraordinarias de aspirantes a plazas interinas, lo que ha llevado a tener que recurrir a la contratación de profesores a través de los servicios de empleo, y a que el Real Decreto-ley 31/2020, de 29 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes en el ámbito de la educación no universitaria, autorice a las administraciones educativas para nombrar, con carácter excepcional, como funcionarios a aquellos aspirantes a las especialidades demandadas que no cumplan en ese momento con el requisito de estar en posesión del título oficial de formación pedagógica y didáctica de posgrado, o equivalente.

La institución del Defensor del Pueblo, además de las actuaciones ya iniciadas en supuestos concretos, retomará en 2021 la investigación de oficio iniciada en junio pasado, para evaluar la idoneidad de los planes y protocolos aplicados en el nuevo curso y conocer la cobertura real de las plazas docentes y, en su caso, los motivos por los que no se ha producido.

Absentismo escolar motivado por la evolución epidemiológica

El Defensor del Pueblo considera fundamental la presencialidad en las aulas, en la medida en que favorece la adquisición de conocimientos y habilidades, pero, sobre todo, el desarrollo intelectual y social óptimo de la infancia y adolescencia, y así lo ha venido trasladando a todos los ciudadanos que se han dirigido a esta institución para expresar su preocupación y desconfianza ante el conjunto de medidas adoptadas por el Gobierno y las administraciones educativas para prevenir el riesgo de contagio.

En sus escritos, los promoventes exigían el reconocimiento del derecho a la libre elección entre la educación presencial y telemática, e incluso que se facilitase el acceso a otros modelos educativos (curricular, a distancia o libre) mientras persista la situación de pandemia (20022656, 20023028, 20023573 y otras).

Se trata, sin duda, a una confrontación de actitudes responsables entre el deber de velar por la integridad física de sus hijos y el deber de procurarles una educación integral, que obliga a evaluar con especial sensibilidad en qué medida deben recalibrarse los compromisos de los padres con cada uno de estos deberes integrados al mismo nivel en el núcleo de las obligaciones de la patria potestad, recogidas en el artículo 154 del Código Civil.

Esta institución, aun entendiendo que no le corresponde efectuar pronunciamiento alguno sobre las reivindicaciones planteadas por los progenitores en el ámbito de su misión de garantía y defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos, considera oportuno llamar la atención de las administraciones educativas para que aborden este absentismo preventivo desde la perspectiva de la realidad social en la que nos encontramos actualmente, como así lo recoge el artículo 3 del Código Civil, cuando dispone que las normas jurídicas se aplicarán, entre otros criterios, «según la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas».

En la actual realidad social es primordial no criminalizar las conductas de los progenitores, sino llamar la atención sobre la necesidad ineludible de recibir de forma presencial la adecuada formación y aprendizaje y de los beneficios que la presencialidad aporta en cuanto a igualdad, sociabilidad, inclusividad y conciliación, además de los propiamente educativos.

Sobre esta cuestión, esta institución informa habitualmente a los promoventes de estas quejas del criterio unificado de las secciones de menores de las fiscalías provinciales en materia de absentismo escolar derivado de la crisis de la covid-19, publicado el 3 de septiembre de 2020 por la Unidad Especializada de Menores de la Fiscalía General del Estado, donde se señala que:

Solo aquellos casos que carezcan de justificación clara y terminante para la exención, aun temporal, del deber de asistencia presencial del alumnado al centro motivarán que el

ministerio fiscal prosiga sus diligencias a los efectos de ejercitar la acción penal contra aquellos padres o tutores que presuntamente hayan infringido los deberes inherentes a la patria potestad en este ámbito.

También se ha considerado oportuno informarles sobre lo manifestado por la Abogacía del Estado en el informe jurídico emitido el 17 de septiembre, en el que se afirma que:

[A]nte esta situación, entendemos que la efectividad del derecho fundamental a la educación, en su desenvolvimiento como obligación de asistencia a clase, se contrapone a otro derecho fundamental: el derecho a la vida, en su manifestación del derecho a la integridad física, no solo de los menores, sino de sus familiares convivientes. Tal contraposición consideramos que debe ser examinada de forma particular, caso a caso, tanto teniendo presente el contexto de evolución de la pandemia (en cada parte del territorio), como en el supuesto concreto de cada familia. A nuestro juicio, la realización de tal análisis factual y contextual es fundamental para constatar el presupuesto de hecho del absentismo escolar: que la falta de asistencia a clase sea reiterada y que carezca de justificación. Pero debemos insistir en que el análisis se debe hacer caso por caso.

Siguiendo este criterio, parece oportuno que, de producirse la inasistencia a clase de alumnos, se deba realizar por las autoridades educativas un análisis pormenorizado de cada caso individual, valorando la situación personal y familiar de cada alumno y la situación de la evolución de la pandemia, primando siempre el interés del menor y su derecho a la educación, antes de poner en marcha los protocolos de actuación frente al absentismo escolar.

Atención educativa a los alumnos vulnerables o convivientes con personas consideradas de riesgo ante el coronavirus

Fuera de los casos anteriores, por la tramitación de diversas quejas, esta institución ha tenido conocimiento de la inquietud expresada por los ciudadanos ante la falta de respuesta de la Administración educativa a los escritos presentados al inicio del curso solicitando formación a distancia o telemática para sus hijos, ya sea porque son alumnos especialmente vulnerables al coronavirus o bien porque conviven con familiares considerados personas de riesgo (20028003, 20028741, 20028775 y otras).

En otros casos, los promoventes manifiestan que les ha sido denegada la solicitud por la dirección del centro educativo o por el servicio de inspección educativa, pero sin ninguna resolución que exprese de forma motivada por qué han sido rechazados los informes médicos aportados por las familias, cuando no tienen constancia de que existan directrices ni para los colegios ni para los facultativos (20028548, 20028549 y otras).

Ante el elevado número de quejas recibidas en el último trimestre del año, esta institución, en aras de garantizar el derecho a la educación —en muchos casos se trata de alumnos que no están asistiendo a clases presenciales—, ha considerado pertinente iniciar una actuación de oficio en el mes de diciembre que permita disponer de datos sobre la respuesta institucional a estas situaciones. En el marco de esta actuación solicitó la siguiente información a todas las administraciones educativas.

- Las instrucciones dirigidas a valorar al alumnado vulnerable a la covid-19 o que convive con personas vulnerables, que cursa estudios en las diferentes etapas educativas en centros sostenidos con fondos públicos. Así como las medidas que vayan a articularse para gestionar los casos de absentismo escolar por temor al contagio.
- Las directrices establecidas para regular la organización y el desarrollo de la atención educativa de este alumnado y las medidas de atención a la diversidad destinadas a los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo.
- La dotación de profesionales de refuerzo encargados de implementar y coordinar las acciones necesarias para la atención educativa desde la modalidad a distancia.

Por el momento, la citada solicitud de informe no ha obtenido respuesta de las administraciones consultadas (20030936 y 17 más).

[...]

SANIDAD [capítulo 8]

Consideraciones generales

[...]

EMERGENCIA SANITARIA POR LA COVID-19 [8.1]

[...]

Actuaciones de oficio [8.1.1]

[...]

Ministerio de Sanidad

[...]

[...] [S]egún progresaba la contención de la epidemia, otras cuestiones de especial importancia, como la necesidad de valorar el alivio de las medidas de aislamiento, por ejemplo, **para los niños**, o la necesidad de reforzar el apoyo a los profesionales sanitarios, en su vertiente ético-asistencial. En definitiva, al Ministerio de Sanidad se le fueron trasladando las cuestiones relevantes que reflejaban las quejas y requerían una respuesta de carácter regulatorio, durante el período de alarma, o de coordinación después, dado que la movilización efectiva de recursos requería el concurso de las demás administraciones.

[...]

Control de pasajeros

El 23 de noviembre entró en vigor lo previsto en la Resolución de 11 de noviembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública del Ministerio de Sanidad, relativa a los controles sanitarios a realizar en los puntos de entrada de España. Esta resolución introduce en España la obligación de los viajeros de acreditar un resultado negativo en una prueba PCR realizada en las 72 horas anteriores a su llegada a un punto de entrada, principalmente aeropuertos.

[...]

Las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo evidenciaban muchos problemas prácticos para llevar a efecto la obligación impuesta para viajar a España, en su gran mayoría de españoles residentes o desplazados en el extranjero (trabajadores,

estudiantes y familias) que pretendían reunirse con sus familias para el período de Navidad, aunque también por otros motivos. Algunas de las dificultades apuntadas en las quejas, aunque la casuística era amplia, estaban referidas al elevado coste de las pruebas PCR en la mayoría de países, la imposibilidad de realizarlas en países donde es obligatorio que la prueba sea prescrita por razones médicas, la imposibilidad de cumplimiento del plazo de 72 horas antes de la entrada en España, la imposibilidad de **hacer la prueba a bebés y niños pequeños** en el país de procedencia, o la lengua en que debía expresarse el certificado clínico. También se citaban los problemas de los viajeros frecuentes, fundamentalmente por motivos laborales, o la de los estudiantes que debían abandonar su lugar de residencia durante el período vacacional navideño.

El control sanitario de viajeros internacionales es una medida que la inmensa mayoría de expertos y especialistas en epidemiología considera apropiada. En este contexto de emergencia sanitaria, la adopción por los Estados de medidas de restricción de determinados derechos, en particular la libertad de movimientos y de circulación entre países, está justificada, guardando siempre los requerimientos constitucionales para su imposición, caracterizados por un examen escrupuloso de su idoneidad y proporcionalidad, o el respeto a la garantía de no discriminación.

En todo caso, esta institución se interesó ante el Ministerio de Sanidad por la eventual revisión de la Resolución ministerial de 11 de noviembre de 2020, en orden a mitigar algunos de los problemas prácticos que imponía su aplicación, pidiendo información también sobre la posibilidad de aceptar otras pruebas diagnósticas de infección activa por covid-19.

Apenas iniciada esta actuación, fue publicada la Resolución de 9 de diciembre de 2020, de la Dirección General de Salud Pública, que modifica la anterior Resolución de 11 de noviembre, en el sentido de exonerar a los menores de seis años del requisito de prueba diagnóstica y ampliar los idiomas de los certificados de resultado de pruebas (se incluyen alemán y francés). Se recoge también la aceptación de otra prueba diagnóstica de infección activa, basada en la técnica de Amplificación Mediada por Transcripción, o TMA (20031219 y relacionadas).

[...]

Atención primaria [8.1.2]

[...] Esta institución [pidió] información sobre plantilla asignada a cada centro por categorías (incluida la unidad administrativa), y plantilla efectiva; medidas adoptadas para incrementar la respuesta telefónica ante las incidencias o demoras excesivas para cita por medios telemáticos y automatizados; número de consultas atendidas, presencial y telefónicamente, semanalmente, por categorías; principales incidencias detectadas en materia de personal; cobertura de ausencias y bajas laborales y en su caso, ampliación

de plantilla programada; demora media para consulta presencial y consulta telefónica, desde la petición de cita; número de pruebas diagnósticas PCR realizadas en cada centro semanalmente, y medidas adoptadas para paliar los problemas relacionados con la espera de los pacientes en el exterior, especialmente usuarios en situación de fragilidad, con limitaciones físicas, mayores o **niños de corta edad**.

[...]

[Medidas especiales de restricción por razones de salud pública \[8.1.3\]](#)

[...]

Idoneidad y adecuación de las distintas medidas adoptadas

[...]

[La] institución entendió oportuno en otoño iniciar actuaciones con respecto a la clausura de los **parques infantiles** urbanos al aire libre, medida preventiva que algunas administraciones imponen o han mantenido a lo largo del tiempo, según su propia evolución epidemiológica, en concreto. El padre de un niño con discapacidad resaltaba en su queja que el parque infantil destinado especialmente al juego de niños con discapacidad en su localidad se mantenía cerrado, aunque no así los destinados al resto de niños. Se solicitó al Ayuntamiento de Miranda de Ebro información sobre esta cuestión, tomando en consideración que esa concreta medida no se incluía entre las recogidas en la actuación coordinada de salud pública frente al covid-19, de 30 de septiembre de 2020, como tampoco en la Orden de Castilla y León SAN/963/2020, de 25 de septiembre, que adopta medidas sanitarias preventivas para el municipio de Miranda de Ebro. El ayuntamiento en su respuesta aludía a su autonomía municipal y a las competencias de la Ley de Bases de Régimen Local, a que la decisión trataba de minimizar el contagio por el uso compartido de elementos de juego y a que la actividad lúdica de los niños podía continuarse en todo caso en otros espacios al aire libre de la localidad con menos riesgo de concentración de personas. El Defensor del Pueblo estima, a la vista de la evolución del conocimiento científico disponible sobre el contagio a través de superficies —que no se considera ya la vía predominante— y en espacios al aire libre, que el riesgo del uso de elementos compartidos de juego no parece justificar el cierre de parques infantiles, bastando para minimizar el riesgo de concentración de personas con aplicar las limitaciones al derecho de reunión en exteriores que se encuentren vigentes en cada momento y en su caso limitaciones de aforo específicas. Por otra parte, no queda justificada la diferenciación entre los parques con elementos adaptados a niños con discapacidad y el resto de parques infantiles de la localidad (20026030).

Una actuación similar y por las mismas consideraciones (catálogo de medidas a adoptar en la actuación coordinada de salud pública frente al covid-19 de 30 de

septiembre de 2020) se ha seguido con la Consejería de Salud y Familias de la Junta de Andalucía, referida ahora a la generalidad de los parques infantiles de la comunidad autónoma, cuya clausura estaba prevista en la Orden autonómica de 29 de octubre de 2020. Se recordaba que las administraciones sanitarias habían consensuado en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud el documento de *Actuaciones de respuesta coordinada para el control de la transmisión de covid-19* (actualizado a 22 de octubre de 2020), que recoge los indicadores para la determinación del nivel de alerta, según el riesgo epidemiológico en una zona o territorio, y un marco de medidas a adoptar en cada caso. Ese documento constata que el mayor número de contagios se produce en espacios cerrados en diversas actividades, por lo que, «ante esta evidencia se recomienda promover todas aquellas actividades que se puedan realizar al aire libre donde la reducción de aforos no tiene que ser tan estricta y promover la reducción de aforos o el cierre de los establecimientos en los que no se pueda garantizar una adecuada ventilación y un cumplimiento de las medidas de prevención e higiene». Dicho documento de consenso no recoge como respuesta específica para los distintos niveles de alerta el cierre general de parques infantiles, si bien corresponde a cada Administración autonómica concretar las medidas de prevención aplicables en su territorio.

El informe de la consejería destacaba que los parques infantiles son puntos de encuentro sociales no tan solo de los menores sino también de sus padres o cuidadores y que el objetivo era evitar lo máximo posible el desplazamiento a la vía pública, el contacto social en concentraciones de personas y, por tanto, la transmisión del virus. En cualquier caso, la consejería recuerda que esa medida, como las demás adoptadas, son evaluadas periódicamente por el Comité de Alertas de Salud Pública de Alto Impacto. Como ya se ha dicho, el Defensor del Pueblo considera que, para minimizar el riesgo de concentración de personas en los parques infantiles son suficientes las limitaciones al derecho de reunión en espacios y vías públicas que se encuentren vigentes en cada momento y en su caso limitaciones específicas de aforo, sin que parezca necesario ni idóneo cerrarlos (20027976).

[...]

PRESTACIÓN FARMACÉUTICA Y MEDICAMENTOS [8.6]

Copago farmacéutico [8.6.1]

La Ley 11/2020, de 31 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2021, ha llevado a cabo una modificación parcial del artículo 102.8 de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios (Real Decreto Legislativo 1/2015, de 24 de julio), introduciendo nuevos grupos de pacientes que quedan exentos del copago

farmacéutico. Previamente, la disposición final tercera del Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, había incluido a los beneficiarios del ingreso mínimo vital.

Los supuestos de exención actualmente recogidos son, por tanto, los siguientes:

- a) Afectados de síndrome tóxico y personas con discapacidad en los supuestos contemplados en su normativa específica.
- b) Personas perceptoras de rentas de integración social.
- c) Personas perceptoras de pensiones no contributivas.
- d) Parados que han perdido el derecho a percibir el subsidio de desempleo en tanto subsista su situación.
- e) Personas con tratamientos derivados de accidente de trabajo y enfermedad profesional.
- f) Personas beneficiarias del ingreso mínimo vital.
- g) **Personas menores de edad** con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33 %.
- h) Personas perceptoras de la prestación económica de la Seguridad Social por hijo o menor a cargo en régimen de acogimiento familiar permanente o guarda con fines de adopción.
- i) Los pensionistas de la Seguridad Social, cuya renta anual sea inferior a 5.635 euros consignada en la casilla de base liquidable general y del ahorro de la declaración del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, y los que, en el caso de no estar obligados a presentar dicha declaración, perciban una renta anual inferior a 11.200 euros.

Desde esta institución se considera que la modificación operada en la regulación del copago farmacéutico atiende a un número importante de situaciones de vulnerabilidad social, aunque no da respuesta completa a las recomendaciones formuladas estos años por el Defensor del Pueblo, dado que la regulación resultante adolece aún de una insuficiente progresividad y equidad, en determinados aspectos, y no ofrece suficiente seguridad jurídica, a la luz de la experiencia recogida desde el año 2012 y plasmada en los sucesivos informes anuales.

La precariedad económica de las personas en desempleo no queda debidamente atendida. En la actualidad, muchos trabajadores en desempleo de larga o muy larga duración que no perciben prestación o ayuda de ningún tipo, con o sin cargas familiares, se ven obligados a aportar el 40 % de los medicamentos que precisan. La aplicación que realiza el Instituto Nacional de la Seguridad Social del supuesto contemplado en la letra d) consiste en reconocer la exención únicamente mientras el desempleado haya agotado

el último subsidio y no se haya dado de alta laboral en ningún momento, pues la exención es retirada si el desempleado es contratado, por ejemplo, durante unos pocos días. Si el parado recibe una renta de integración social o el ingreso mínimo vital queda exento del copago. Si no recibe ayuda alguna, tiene que pagar sus medicamentos. Esta forma de proceder resulta del todo incomprensible para los ciudadanos que están en esta situación de precariedad económica cuando acuden al Defensor del Pueblo, pero también para esta misma institución. Es cierto que habrá que esperar a que la cobertura que ofrece el ingreso mínimo vital pueda llegar a desarrollarse.

Es preciso saludar positivamente la exención establecida para **los menores de edad** con una discapacidad reconocida (33 %). Sin embargo, vuelve a ser necesario insistir en que personas con discapacidad mayores de edad no quedan amparados, aunque su situación económica y social sea igualmente precaria, si no pueden acogerse a alguno de los otros supuestos de exención.

[...]

SEGURIDAD SOCIAL Y EMPLEO [capítulo 9]

[...]

PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS [9.3]

[...]

Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos [9.3.4]

A lo largo de este ejercicio han sido significativas las quejas sobre reconocimiento y abono de la prestación por nacimiento y cuidado de hijos, como consecuencia de las dificultades encontradas por los ciudadanos tras la declaración del primer estado de alarma.

Algunos interesados se lamentaban de la demora en la resolución y percepción de la prestación ya solicitada, mientras que otros se quejaban de la imposibilidad de obtener cita previa para poder formular sus respectivas peticiones, con los consiguientes perjuicios económicos al no contar muchos de ellos con otros recursos para hacer frente a las necesidades de su familia.

Solicitada información al Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), este organismo señala no haber apreciado dificultades relevantes para presentar dichas solicitudes, ya que durante el estado de alarma pudieron enviarse a través de la sede electrónica de la Seguridad Social, sin necesidad de contar con certificado digital. También expone que, de acuerdo con su base de datos, los tiempos medios de resolución habían sido de seis días desde la presentación de la solicitud hasta su resolución, similares a los resultados obtenidos en el mes de febrero del 2020, antes del estado de alarma. Así, comunica que durante el mes de febrero de 2020 el 87 % de los expedientes se resolvieron dentro de dicho plazo, en marzo el 87 %, en abril el 84 %, en mayo el 86 % y en junio el 90 %.

Dado que en el último trimestre de 2019 el porcentaje de resolución de expedientes en seis días desde la presentación de la solicitud fue del 89 %, esa entidad gestora estima que, durante el período de confinamiento, el plazo de resolución de los expedientes no ha variado sensiblemente respecto de periodos anteriores, donde había un funcionamiento normal de los Centros de Atención e Información de la Seguridad Social y direcciones provinciales.

Debe hacerse constar que, pese a la información recibida, en algunos casos concretos se ha observado que las peticiones de los interesados no se resolvieron con la celeridad deseada, si bien dado que en todos los supuestos investigados les fue

abonada la correspondiente prestación, y que de los datos enviados no se aprecia la existencia de demoras generalizadas en la tramitación de estas prestaciones, se ha dado por concluida dicha actuación (20007644 y relacionadas).

La declaración del primer estado de alarma determinó igualmente que algunos afectados se lamentaran de no haber podido inscribir el nacimiento de sus hijos en los registros civiles, al encontrarse cerradas estas dependencias, lo que les impedía solicitar la correspondiente prestación por nacimiento y cuidado de los mismos.

Respecto a esta cuestión, el INSS contestó que el 8 de abril de 2020 se impartieron instrucciones sobre la documentación alternativa que podían presentar los interesados en sus solicitudes de prestación, en consonancia con las medidas de simplificación para la tramitación de procedimientos de las entidades gestoras, recogidas en el Real Decreto 13/2020, de 7 de abril.

Dichas instrucciones se vieron complementadas con diversas actuaciones en la página web de la Seguridad Social para publicitar estas medidas, responder a las consultas más frecuentes (incorporando un asistente virtual) y facilitar el acceso de los ciudadanos a la presentación de escritos, solicitudes y comunicaciones ante esa Administración, sin necesidad de contar con certificado digital. También se les facilitó en sede electrónica un modelo de declaración responsable.

En concreto, para la madre biológica se consideraba suficiente acompañar el informe de maternidad entregado por el hospital y para el otro progenitor con el que existiera un vínculo matrimonial el libro de familia junto con el informe de maternidad, dado que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 116 del Código Civil, se presumen hijos del otro progenitor los nacidos después de la celebración del matrimonio. En caso de no existir vínculo conyugal, al no presumirse la filiación, se requería la preinscripción en el Registro Civil y para los supuestos de adopción, se daba por válido acreditar el inicio de los trámites en el juzgado o ante la Administración correspondiente.

De todas estas medidas se dio traslado a las personas interesadas, sin perjuicio de realizar actuaciones concretas con relación a cada uno de los casos, que finalizaron al constatarse que se les había reconocido y abonado la prestación por nacimiento y cuidado de menor con los documentos adjuntados (20005025 y relacionadas).

[Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración de los menores \[9.3.5\]](#)

La asociación española de GRINpatías presentó una queja colectiva lamentando que las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social vinieran denegando la prestación económica por cuidado de menores afectados por alguna de las enfermedades raras

englobadas genéricamente bajo el término GRINpatías, pese a la inclusión de esas patologías en el anexo (número 45 bis) del Real Decreto 1148/2011 en el año 2019.

El motivo sistemáticamente alegado por las mutuas colaboradoras para la denegación primero de la prestación económica, y después de la reclamación administrativa previa, era el incumplimiento del requisito de ingreso hospitalario de larga duración de los artículos 190 de la Ley General de la Seguridad Social y 2.1 del Real Decreto 1148/2011.

En las actuaciones abiertas por el Defensor del Pueblo ante la Dirección General de la Seguridad Social se denunciaba que la interpretación restrictiva del requisito del ingreso hospitalario de larga duración en el caso de los menores afectados por GRINpatías podría ser contraria a la Circular de esa dirección general, de 4 de julio de 2014, según la cual la hospitalización no necesariamente tendría que ser de larga duración, bastando con que se produjera en algún momento a efectos de diagnóstico y tratamiento inicial, pudiendo el resto del tratamiento dispensarse en el domicilio del menor, siendo en todo caso necesario el cumplimiento del requisito central del cuidado directo, continuo y permanente del menor por parte del progenitor beneficiario de la prestación económica.

La Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social dio la razón a esta institución, instando a los interesados a que solicitasen a las correspondientes mutuas colaboradoras la revisión de sus expedientes administrativos, con reconocimiento, en su caso, de las prestaciones económicas en su día denegadas (20029716).

[...]

PRESTACIONES NO CONTRIBUTIVAS [9.4]

[...]

La protección frente a la carencia de recursos económicos para las necesidades básicas: el ingreso mínimo vital [9.4.2]

La situación de las personas en riesgo de pobreza y exclusión social es preocupante en España. Los datos antes de la pandemia de 2020 eran ya concluyentes y abrumadores. El Defensor del Pueblo recogió con detalle algunos de los más relevantes en el informe anual 2019. La emergencia sanitaria y su impacto han intensificado y ampliado el problema

La Constitución recoge, desde diferentes perspectivas, la necesaria suficiencia de recursos de los ciudadanos. La dignidad de la persona forma parte del fundamento del orden político y la paz social (artículo 10), sin olvidar que España se constituye en un

Estado social, entre cuyos valores superiores está la igualdad (artículo 1.1). Asimismo, su artículo 9.2 obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitando la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social. El artículo 41 recoge la obligación de mantener un régimen público de Seguridad Social que garantice asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo.

Sin embargo, hasta junio de 2020 el sistema de protección social existente en España frente a la carencia de recursos, conformado por las pensiones no contributivas de invalidez y jubilación, los complementos a mínimos de las pensiones contributivas, los subsidios para personas con discapacidad, **las prestaciones familiares por hijo a cargo**, los subsidios por desempleo y las rentas mínimas de inserción de las comunidades autónomas, no era suficiente.

[...]

Ámbito subjetivo de la prestación

Entre las actuaciones iniciadas ante el INSS, las más relevantes son las relacionadas con el ámbito subjetivo de aplicación del Real Decreto-ley 20/2020, en tanto el Defensor del Pueblo ha ido apreciando, a través de las quejas, situaciones que quedan fuera de la cobertura de la prestación,

Respecto a las unidades de convivencia, el artículo 5.2 del Real Decreto-ley 20/2020 exigía que el titular del ingreso mínimo vital tuviera una edad mínima de 23 años, pero ese límite mínimo se flexibilizaba en los supuestos de tener hijos o menores en régimen de guarda con fines de adopción o en acogimiento familiar permanente, en cuyo caso bastaba con ser mayor de edad o menor emancipado.

Igualmente se flexibilizaba el límite máximo de edad permitiendo solicitar la prestación y ser titular a una persona mayor de 65 años, excepcionalmente, cuando la unidad de convivencia estuviera integrada solo por mayores de 65 años y menores de edad o incapacitados judicialmente.

El Defensor del Pueblo trasladó al INSS que la norma legal, sin justificación alguna, dejaba al margen de la cobertura del ingreso mínimo vital a las unidades de convivencia en situación de vulnerabilidad económica, que estuvieran compuestas por una persona —o más— mayor de 65 años y por un adulto entre 18 y 23 años con capacidad de obrar y sin hijos menores o bajo su guarda con fines de adopción o en acogimiento, incluso aunque en la unidad familiar también estuvieran incluidos otros menores.

La norma omitía legitimar a alguno de los miembros de estas unidades de convivencia para solicitar la prestación del ingreso mínimo vital, cuando se encontraran en circunstancias de vulnerabilidad económica similares a otras unidades de convivencia.

De conformidad con el tenor literal del artículo 5.2 del Real Decreto-ley 20/2020, una unidad familiar integrada por un mayor de 65 años y un menor podía ser protegida, mientras se excluía de la cobertura a una unidad de convivencia compuesta por un mayor de 65 años con dos hijos o nietos, uno menor y otro de entre 18 y 23 años, salvo que este último estuviera incapacitado legalmente, ya que ninguno de ellos estaría legitimado para solicitar la prestación.

De este modo, estos núcleos familiares, aunque estén en una situación de vulnerabilidad económica semejante a los otros núcleos familiares equiparables, quedaban sometidos a un trato diferenciado sin que concurriera, a juicio de esta institución, un elemento diferenciador objetivo respecto a la vulnerabilidad económica familiar cuya protección persigue el ingreso mínimo vital.

El Defensor del Pueblo consideraba necesario que el INSS interpretara la excepción prevista en el artículo 5.2 del texto legal, entendiendo que en dichas unidades familiares también podían convivir adultos entre 18 y 23 años plenamente capaces, ya que ellos, aunque tuvieran capacidad de obrar ante la Administración pública al igual que los mayores de 65 años, no estaban habilitados para solicitar el ingreso mínimo vital por razón de la edad mínima y máxima exigida en el Real Decreto-ley 20/2020 para presentar la solicitud, salvo que tuvieran hijos o atribuida la guarda o acogimiento de menores. De otro modo, cabría considerar que el texto legal podía incurrir en una situación de discriminación, prohibida por la Constitución, y en una vulneración del principio de igualdad jurídica.

El INSS ha comunicado que el Real Decreto-ley 30/2020, de 29 de septiembre, de medidas sociales en defensa del empleo, ha modificado, a través de su disposición final quinta, entre otros, los artículos 4.1 b) y 5.2 del Real Decreto-ley 20/2020, precisamente con el fin de evitar resultados indeseados como los señalados por el Defensor del Pueblo. Así, introduce en el artículo 4.1.b) la posibilidad de ser beneficiario de la prestación a título individual para quienes tengan una edad de 65 o más años, siempre que no sean beneficiarios de una pensión de jubilación.

Respecto al artículo 5.2, si bien se mantiene el límite de edad mínima de 23 años para ser titular de la prestación, con las mismas excepciones que en su redacción anterior, se elimina la exigencia de ser menor de 65 años. De este modo, se elimina el obstáculo relativo a la edad para el reconocimiento de la condición de titular de la

persona mayor de 65 años en supuestos, entre otros, como el que ha dado lugar a la queja.

A juicio del Defensor del Pueblo, si bien se ha corregido la exclusión general del campo de aplicación subjetivo de la norma a las personas mayores de 65, salvo excepciones, concretando la causa de exclusión de estas personas en la percepción de una pensión de jubilación, persiste sin resolver la situación de los mayores de 65 años, perceptores de una pensión de jubilación, con menores a su cargo (hijos o nietos), que aún en situación de vulnerabilidad económica no pueden acceder al IMV. En opinión del Defensor del Pueblo, no hay razón que justifique que la norma no garantice el ingreso mínimo vital a las unidades de convivencia formadas por un pensionista de jubilación mayor de 65 años, que tenga a su cargo menores de edad, cuando la unidad de convivencia se encuentra en situación de vulnerabilidad económica (20021910).

[...]

Otro asunto que preocupa a esta institución es que la norma expresamente indica que cuando los mismos **hijos o menores** o mayores incapacitados judicialmente formen parte de distintas unidades familiares en supuestos de custodia compartida establecida judicialmente, se considerará, a efectos de la determinación de la cuantía de la prestación, que forman parte de la unidad donde se encuentren domiciliados, aunque la situación de vulnerabilidad se produzca en el domicilio donde no se encuentran empadronados pero en el que también viven (20019617).

[...]

PRESTACIONES POR DESEMPLEO [9.5]

Protección extraordinaria frente al desempleo de los trabajadores asalariados y asimilados y covid-19 [9.5.1]

Desde la declaración del primer estado de alarma hasta finales de año, las quejas han revelado la angustia de los ciudadanos afectados de una u otra manera por la pérdida temporal o definitiva de los ingresos de su actividad profesional por cuenta ajena o por cuenta propia, reclamando unas veces medidas de protección social y planteando en otras muchas ocasiones dudas, discrepancias o simple descontento con las medidas aprobadas.

[...]

Otras actuaciones de tipo propositivo

[La] institución abrió [...] numerosas actuaciones ante el SEPE al hilo de irregularidades de cierta relevancia, obteniendo en la inmensa mayoría de los casos la solución de los

problemas objeto de las quejas e influyendo decisivamente en la modificación por parte del SEPE de las correspondientes prácticas administrativas irregulares.

Así, y por poner solo algunos ejemplos significativos: el cálculo erróneo y a la baja del importe de la prestación extraordinaria por desempleo en los supuestos de pluriempleo e inclusión en los ERTE de dos o más empresas (20009873); **retraso en el reconocimiento de oficio de los hijos a cargo** a efectos del incremento de los topes mínimo y máximo de la prestación extraordinaria por desempleo (20009393); diversas anomalías (cálculo de la base reguladora y reposición de hasta 90 días de prestación) en la prestación extraordinaria por desempleo de los trabajadores fijos discontinuos (20011317, 20012242 y 20022114); falta de consideración de las bases de cotización incrementadas hasta el 100 % en los supuestos de reducción de jornada por motivos de conciliación de la vida familiar y laboral (20015567), y pago de la prestación extraordinaria por desempleo de forma íntegra (100 % de la jornada) a los antiguos beneficiarios de la prestación económica por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave, incompatible con la prestación extraordinaria por desempleo a partir de un determinado momento, coincidente con la finalización del primer estado de alarma (20022592).

Incidencias en la tramitación de prestaciones extraordinarias derivadas de ERTE

[...]

En cuanto a los **hijos a cargo**, cuando se pusieron en marcha los ERTE se adoptó la decisión de no incluirlos porque requería un análisis individual, lo que hubiera hecho mucho más lento el proceso del reconocimiento de las prestaciones. Por ello, se están reconociendo de oficio tras haber obtenido los datos de la Agencia Estatal Tributaria. Estos datos se han distribuido provincialmente y están siendo analizados e incluidos individualmente en las prestaciones.

[...]

[Otras cuestiones sobre protección frente al desempleo, al margen de la crisis causada por la pandemia de covid-19 \[9.5.2\]](#)

[...]

Renta Activa de Inserción (RAI) y víctimas de violencia de género y de violencia doméstica

Con el fin de aclarar con carácter general los conceptos de víctima de violencia de género y de víctima de violencia doméstica a los efectos del acceso a la RAI, el Defensor del Pueblo formuló dos Recomendaciones al SEPE para que interpretase el artículo

2.2.c) del Real Decreto 1369/2006, de tal forma que se incluyese a **los hijos menores**, y a los sujetos a tutela, guarda y custodia, como posibles víctimas de violencia de género; y para que se considerase violencia doméstica la ejercida tanto sobre los hijos del agresor como sobre los de su cónyuge o pareja de hecho.

Estas Recomendaciones fueron aceptadas por el SEPE en el año 2020 y materializadas a través de una nueva circular interna, que venía a rectificar en el concreto asunto que aquí interesa las anteriores instrucciones generales sobre la RAI (19000048).

EMPLEO [9.7]

[...]

Se ha constatado la disminución de quejas relativas al desarrollo de curso de formación para el empleo cuya impartición en modalidad presencial fue suspendida durante el primer estado de alarma. Por otra parte, han sido numerosas las quejas recibidas de ciudadanos que expresaban la dificultad de conciliar la actividad laboral presencial con el **cuidado de los hijos** mientras duró la suspensión de la actividad educativa presencial.

[...]

POLÍTICA SOCIAL [capítulo 10]

Consideraciones generales

Los mecanismos de solidaridad, fuera del Sistema de Seguridad Social, con los que el Estado Social protege a sus ciudadanos frente a las situaciones de desventaja, vulnerabilidad y necesidad, como el desamparo durante la minoría de edad, la discapacidad, la vejez, la dependencia y la carencia de recursos para subsistir, son el objeto de este capítulo.

En él se recogen las cuestiones más relevantes suscitadas en 2020 sobre el sistema de protección de menores en situación de riesgo y desamparo, el título de familia numerosa, la protección social de los derechos de las personas con discapacidad, la atención a las personas mayores y a las personas en situación de dependencia, y la protección a las personas que se encuentran en riesgo de pobreza y exclusión social. Todas estas cuestiones se han visto este año afectadas por la pandemia, cuya influencia en los servicios y prestaciones en todos los ámbitos resulta indudable, como se comprobará en las páginas siguientes.

[...]

SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [10.1]

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

Separación del grupo familiar

Las situaciones a las que los servicios de protección de menores deben hacer frente son muy variadas, e incluso cambiantes, y requieren una atención personalizada a las necesidades de cada menor. El interés superior del menor es el principio que debe prevalecer en todas las actuaciones y, en ocasiones, resulta difícil de asumir por su entorno familiar. De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, cuando el menor hubiera sido separado de su núcleo familiar, se valorarán las posibilidades y conveniencia de su retorno, teniendo en cuenta la evolución de la familia desde que se adoptó la medida protectora y primando siempre el interés y las necesidades del menor sobre las de la familia.

A este respecto, se pueden traer a colación distintas actuaciones realizadas en 2020 en las que, tras una valoración positiva, por la buena acogida por los interesados de las indicaciones de la Administración y su implicación en el proyecto de reunificación

familiar, la evolución y los cambios que han realizado los padres han sido favorables para el retorno de sus hijos.

En otros casos, se evidencia que a pesar de los esfuerzos realizados por la madre para hacerse cargo de su hijo y convivir con él, su situación objetiva, en criterio de los técnicos responsables, no aconseja la modificación del régimen de tutela o de visitas existente, prevaleciendo el interés superior del menor sobre la voluntad de la madre de incrementar la relación con su hijo. La propuesta de la familia extensa para acoger al menor permitió en algunos casos que, tras su valoración, el menor haya quedado en acogimiento en familia extensa con visitas con la madre. En otros casos, se mantiene el acogimiento en el que el menor esté integrado o se busca una solución que supone la ruptura con la familia biológica iniciando su proyecto de adopción (19022884, 20005648, 20015849, y 20019834).

Menores en protección, víctimas de abuso y explotación

La explotación y el abuso sexual infantil son una de las formas de maltrato más traumáticas y dañinas para los menores, en especial para aquellos que están cumpliendo algún tipo de medida de protección o residen en un centro de menores infractores. No cabe duda de que las menores acogidas en centros residenciales son especialmente vulnerables por varios motivos: por ser mujeres, jóvenes, sin apoyos familiares y en muchos casos con graves carencias afectivas y materiales que las hace vulnerables a la manipulación y el abuso.

A principios de 2020, el Defensor del Pueblo inició actuaciones de oficio ante el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales (IMAS) para conocer las actuaciones que se estaban realizando para la detección precoz e intervención ante los casos de abuso sexual y explotación sexual infantil que habían denunciado los medios de comunicación.

En su contestación, el IMAS expuso la preocupación y las medidas adoptadas para detectar lo antes posible las situaciones de riesgo, abuso e incluso prostitución, en las que podía caer cualquier menor y de forma especial los menores tutelados por la Administración y por tanto bajo su responsabilidad directa.

En este sentido, valora como instrumento útil el Registro Unificado de Maltrato Infantil (RUMI), a través del cual se notifican todas las sospechas o evidencias de abusos sexuales o explotación sexual a la fiscalía y a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Para su buen funcionamiento, ha sido revisada y actualizada la instrucción de la Dirección Insular de Menores y Familia sobre el procedimiento para comunicar los indicadores de sospecha o evidencia de situaciones de explotación sexual infantil y/o seres humanos, de marzo de 2017, quedando aprobada la versión actualizada el 15 de julio de 2020. Establece las pautas de actuación que han de seguir los profesionales en

caso de sospecha de cualquier abuso sexual infantil o adolescente. Detalla tanto el procedimiento para detectar y obtener información, como la notificación al RUMI y el circuito de coordinación de la intervención hasta las actuaciones posteriores al informe de credibilidad del testimonio.

Además, el instituto remitió al Defensor del Pueblo un informe con los casos detectados en los cinco últimos años, que implican a 16 menores y las medidas de protección que se habían adoptado con cada una de ellas. En función de las circunstancias y vínculos, las medidas van desde el acogimiento en centro básico de protección con supervisión psicológica, hasta el envío a centro específico o de alta intensidad en otra localidad de la isla o en la península para su distanciamiento del entorno.

Durante los años 2016 y 2017 se realizó formación específica sobre identificación de menores víctimas de trata de seres humanos y menores en situación de explotación sexual, así como la participación activa en comisiones interinstitucionales de evaluación y seguimiento de casos de maltrato infantil. También se pone de manifiesto el incremento de plazas de servicios de acogida residencial de alta intensidad educativa.

El 27 de febrero de 2020, mediante acuerdo del Consell de Mallorca, se creó una comisión de expertos sobre los casos de abusos y explotación sexual en el ámbito de las personas menores de edad con medida jurídica de protección y la aprobación de sus normas de funcionamiento. Dicha comisión debe evaluar las actuaciones llevadas a cabo por el servicio de protección de menores del IMAS con respecto a la protección de las personas menores de edad sometidas a una medida jurídica de protección y establecer propuestas de mejora que permitan combatir de manera más eficaz la realidad social que supone la explotación sexual. El Defensor del Pueblo ha solicitado la remisión del informe que resulte de la evaluación (20000829).

Guarda de hecho

La patria potestad es un derecho subjetivo de obligatorio ejercicio y de carácter irrenunciable, intransmisible e imprescriptible. No obstante, por diversos motivos, en ocasiones los padres necesitan ayuda, de forma más o menos continuada, y acuden a un familiar capacitado para suplir sus carencias. Los familiares, frecuentemente los abuelos, asumen toda la responsabilidad y deberes que contempla el Código Civil, velando por ellos y teniéndolos en su compañía por ausencia de los padres. A veces, estas situaciones se prolongan en el tiempo y se consolidan como situaciones de hecho en las que no existe un vínculo jurídico que permita adoptar decisiones o solicitar ayudas o prestaciones para facilitar la función del guardador de hecho.

De acuerdo con el Tribunal Supremo, «cuando un guardador de hecho presta a un menor la necesaria asistencia, supliendo el incumplimiento de los progenitores de los deberes de protección establecidos por las leyes respecto de la guarda de aquel, ni se excluye ni se impone declarar la situación de desamparo, debiendo ser las circunstancias concretas de la guarda de hecho, interpretadas al amparo del superior interés del menor, las determinantes a la hora de decidir la situación jurídica respecto de su eficaz protección» (STS, Sala 1.ª, de 27 de octubre de 2014, rec. n.º 2762/2013).

Solicitada información sobre estas situaciones indeterminadas en que pueden quedar los menores y sus guardadores, la Secretaría de Estado de Derechos Sociales puso de manifiesto que las entidades públicas de las comunidades autónomas le habían trasladado que, en algunos casos, formalizaban acogimientos familiares impropios, en supuestos en que no existe una situación de riesgo ni de desamparo para que los menores pudieran acceder a servicios educativos, sanitarios o asistenciales en el domicilio del acogedor.

En cambio, cuando el juzgado atribuye la guarda y custodia del menor, los guardadores no pueden acceder a los permisos laborales y prestaciones de la Seguridad Social, a la inscripción de anotación en el Registro Civil ni a otros trámites que pueden resultar necesarios.

Desde la introducción en el Código Civil de la figura del acogimiento familiar por Ley 21/1987, de 11 de noviembre, dicha figura se ha venido perfilando y desarrollando reconociendo derechos laborales, sociales y civiles a los acogedores en condiciones similares a las de los padres. En cambio, la guarda de hecho no parece haber recibido la atención que merece dada la función social que desempeña. La Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid, cifra, a fecha de 13 de julio de 2020, en 1.389 los menores que se encuentran en acogimiento familiar en familia extensa. Añade que, aproximadamente en un 80-85 % de los casos, se trata de un acogimiento de hecho.

En algunos de estos casos, se aprecia por la Comisión de Tutela del Menor que, sin existir una situación de desamparo, los familiares sí buscan apoyo económico, por lo que solicitan la formalización del acogimiento familiar para tener derecho a percibir la ayuda económica. Dicha entidad pública considera necesario establecer programas específicos de apoyo a estas familias desde los Servicios Sociales de Atención Primaria, sin necesidad de tener que declarar la situación de desamparo y formalizar el acogimiento familiar.

Al mismo tiempo, con la finalidad de buscar soluciones a estas situaciones, se ha formado un grupo de trabajo a iniciativa de una fundación, en el que, según la información facilitada por la secretaría de Estado, participan activamente un equipo de

notarios, expertos independientes, representantes de la Administración, jueces, fiscalía de menores y representantes de familias acogedoras (19020362).

Acogimientos familiares

En los últimos años, esta institución ha dejado constancia de su preocupación ante el elevado número de niños que, al no poder permanecer con sus familias, son tutelados por las administraciones públicas y permanecen en centros residenciales durante periodos prolongados. Existe un enorme consenso, científico y profesional, sobre los beneficios para el niño de crecer en un entorno familiar frente a la permanencia en instituciones residenciales que, en muchas ocasiones, se prolonga hasta la mayoría de edad.

La reforma, por la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, y por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, de los artículos 2 y 21 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, elevó el mencionado consenso a requerimiento legal al disponer que, «[C]on el fin de favorecer que la vida del menor se desarrolle en un entorno familiar, prevalecerá la medida de acogimiento familiar sobre la de acogimiento residencial para cualquier menor, especialmente para menores de seis años. No se acordará el acogimiento residencial para menores de tres años salvo en supuestos de imposibilidad, debidamente acreditada, de adoptar en ese momento la medida de acogimiento familiar o cuando esta medida no convenga al interés superior del menor. Esta limitación para acordar el acogimiento residencial se aplicará también a los menores de seis años en el plazo más breve posible. En todo caso, y con carácter general, el acogimiento residencial de estos menores no tendrá una duración superior a tres meses».

Por todo ello, en el informe de 2019, se dejaba constancia de las actuaciones iniciadas con las consejerías y departamentos competentes de cada una de las comunidades autónomas para conocer la situación y las dificultades que presenta el impulso de los acogimientos en familia para el mayor número posible de niños y de forma ineludible para los menores de 6 años.

A lo largo de 2020, todas las entidades públicas han ido trasladando amplia información sobre la situación en su territorio, las dificultades y las medidas adoptadas. Las limitaciones de extensión de este informe, no permiten dar una visión detallada de las respuestas recibidas de cada territorio, si bien con carácter general se puede afirmar que el cambio a un modelo en el que prevalezca el acogimiento familiar no se ha producido.

Más aún, según los datos facilitados por las distintas consejerías, en la mayoría de los territorios, el número de altas anuales en el sistema de protección se produce

mayoritariamente, y a mucha distancia, a través del acogimiento residencial y no del acogimiento familiar.

Cabe concluir que el número de familias acogedoras con carácter general es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo en todas las comunidades autónomas, aunque se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar y captación de familias.

Sin un mejor y mayor desarrollo del sistema de acogimiento familiar, el sistema de protección seguirá utilizando el acogimiento residencial para muchos menores de edad y durante mucho más tiempo del aconsejable. Hay que tener en cuenta que el acogimiento residencial prolongado con frecuencia tiene consecuencias adversas, a las que hay que unir el incremento de la dificultad para encontrar un hogar en el caso de grupos de hermanos, menores con discapacidad, o menores de más de siete años, especialmente cuando se trata de adolescentes.

Tras el estudio de la información remitida, el Defensor del Pueblo ha ido formulando las siguientes Recomendaciones a las comunidades autónomas:

1. Destinar los recursos necesarios, así como adoptar medidas de carácter organizativo, para garantizar la efectiva implantación del acogimiento familiar como medida de protección de menores prioritaria respecto al acogimiento residencial, tal y como establece la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.
2. Adoptar medidas adicionales que incentiven el acogimiento familiar y el número de familias acogedoras, aumentando las cuantías de las ayudas y prestaciones, y dando más y mejor apoyo, con programas de refuerzo psicológico y psicopedagógico, así como formación constante. Mejorar la calidad de los seguimientos y las visitas domiciliarias periódicas a las familias acogedoras.
3. Adoptar las medidas de organización que resulten pertinentes para reducir el tiempo de valoración de idoneidad de las familias o personas que se ofrecen para el acogimiento familiar de menores en sus distintas tipologías.
4. Resolver en los plazos establecidos y revisar cualquier medida de protección no permanente cada tres meses en casos de menores de tres años y cada seis meses respecto a los mayores de esa edad, tal como establece el artículo 12.5 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

5. Adoptar medidas para aumentar el número de familias capacitadas para acogimientos especializados y avanzar en el desarrollo del acogimiento profesionalizado.

En las respuestas recibidas hasta la fecha de elaboración de este informe, las administraciones autonómicas ponen de manifiesto las coincidencias con el Defensor del Pueblo en las necesidades señaladas, si bien, según los territorios, manifiestan que abordarán con mayor o menor premura la adopción de medidas, algunas de las cuales ya están en marcha o funcionando.

Entre las cuestiones a resolver destaca el acogimiento profesional. Las administraciones competentes coinciden en señalar que sería de interés la creación de un nuevo régimen especial de la Seguridad Social para los acogedores profesionales, que ayudaría a paliar el déficit de familias de acogida en aquellas situaciones donde la complejidad del menor o la frecuencia de visitas con la familia de origen no permite que los acogimientos sean realizados por familias voluntarias (19004334, 19009694, 19009688, entre otras).

FAMILIAS NUMEROSAS [10.2]

Actualización y revisión de la Ley de protección a las familias numerosas

Durante 2020, no se ha recibido información de la Secretaría de Estado de Servicios Sociales sobre los posibles avances en los trabajos de actualización y revisión de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, para dar respuesta a la exigencia recogida en la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia.

La necesidad de modificación de la Ley de protección a las familias numerosas, a fin de introducir mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica, ha sido reconocida por los distintos gobiernos y es una demanda permanente de los ciudadanos en sus quejas, ya que la redacción actual puede dar lugar a situaciones de desigualdad, e incluso a interpretaciones dispares de los órganos judiciales, como sucede en los supuestos de convivencia de hecho (18009509).

Sin perjuicio de lo anterior, cabe señalar que, a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo 409/20, de 25 de marzo de 2019, la interpretación que realiza la secretaría de Estado de algunos preceptos de la ley es más beneficiosa para los interesados. Así, consultada sobre su criterio de interpretación respecto del mantenimiento del título en caso de divorcio de una persona con discapacidad superior al 65 % y dos hijos, se mostró favorable a la conservación en interés de los hijos.

El artículo 2.2. b) de la vigente Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de protección a las familias numerosas, permite acceder a la condición de familia numerosa, por vía de equiparación frente al supuesto tipo de familia integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, a dos ascendientes «cuando ambos fueran discapacitados, o, al menos uno de ellos tuviera un grado de discapacidad igual o superior al 65 por ciento, o estuvieran incapacitados para trabajar, con dos hijos, sean o no comunes».

En su respuesta, la secretaría de Estado recuerda el contenido del artículo 6 de la Ley de protección de familias numerosas, que permite la pervivencia del título en los supuestos y con las condiciones que se explicitan, contenido dado tras su reforma por la mencionada Ley 26/2015, de 26 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como la Sentencia del Tribunal Supremo 409/20, de 25 de marzo de 2019, que ha interpretado aquel de una forma extensiva. Por ello, considera y así lo ha mantenido, como resultado de consultas de las comunidades autónomas, «[Q]ue en estos supuestos podría apreciarse, en interpretación tuitiva y protectora acorde con esos criterios, la pervivencia del título para no dejar fuera de cobertura a los hijos incluidos hasta ahora en el mismo, aplicando las reglas generales que establece el artículo 2.2 c) citado para determinar qué progenitor debe continuar en el mismo» (20012067 y 20015627).

Crisis sanitaria, estado de alarma y dificultades para la solicitud y renovación de los títulos

La declaración del estado de alarma afectó a familias numerosas que encontraron algunas dificultades añadidas para la solicitud o renovación de sus títulos. Por eso algunas comunidades autónomas adoptaron la prórroga automática de la vigencia de los títulos.

La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana aprobó, por resolución de 25 de marzo de 2020, la prórroga de vigencia de los títulos y carnés de familias numerosas y monoparentales expedidos en dicha comunidad que hubieran caducado o fueran a caducar entre el 1 de junio de 2019 y el 13 de marzo de 2021. Con esta medida se mantiene la vigencia de todos ellos hasta el día 14 de marzo de 2021 (20018583).

En Castilla-La Mancha, por resolución de 6 de abril de 2020 se prorrogó la vigencia de los títulos de familia numerosa cuya caducidad se produjo durante la vigencia del estado de alarma.

En Madrid, la prórroga de la vigencia de los títulos de familias numerosas, caducados entre el 1 de marzo y el 21 de junio, fue aprobada mediante resolución de 1 de junio de 2020, de la directora general de Infancia, Familias y Natalidad y se mantiene

hasta el 14 de marzo de 2021. Durante la vigencia del estado de alarma, las familias pudieron continuar presentando sus solicitudes a través del Registro Electrónico de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se ha habilitado un nuevo canal de cita previa al que puede accederse desde el Portal Electrónico de la Comunidad de Madrid o desde el Punto de Acceso General de la Administración Electrónica de la Comunidad de Madrid, con atención telemática personalizada donde puede presentarse la solicitud y la documentación para obtener o renovar el título.

Como sucede cada año, también en 2020 han sido considerables las quejas relativas a las demoras en la tramitación de la solicitud o renovación del título de familia numerosa. La Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Comunitat Valenciana, ha puesto de manifiesto que la declaración del estado de alarma provocó una ralentización en la tramitación de solicitudes en esta materia, ante la cual, en el mes de septiembre se reforzaron las plantillas de personal dedicadas a la tramitación de las mismas (20023893).

A este respecto, la Consejería de Salud y Familia de la Junta de Andalucía ha comunicado a esta institución que el plan de choque, iniciado en 2019 en la Delegación Territorial de Salud y Familias en Sevilla, finalizó a los seis meses, período máximo establecido, y dio resultados en cuanto a la disminución de la demora existente.

Mas tarde, con la pandemia de covid-19, y decretado el estado de alarma, se suspendió temporalmente la tramitación de los procedimientos de reconocimiento, expedición, renovación y modificación del título de familia numerosa. En cuanto fue posible, y con carácter prioritario, se adoptaron un conjunto de medidas y se implantó la modalidad de teletrabajo continuando así con la tramitación mediante resolución de 17 de abril de 2020, de la Secretaría General de Familias. Expone esa consejería que con estos condicionantes ha sido imposible la total eliminación de la demora en la resolución de los títulos de familia numerosa.

Por ello, se ha puesto en marcha un programa de contrataciones específico para los servicios administrativos esenciales o de gran impacto para la ciudadanía que se han visto afectados por la covid-19, dentro de los cuales se hallan los servicios de las delegaciones territoriales de salud y familias entre cuyas competencias se encuentran familias numerosas, partos múltiples y menores de tres años, parejas de hecho y mediación familiar. A finales de 2020 se estaban produciendo las incorporaciones del personal en todas las delegaciones territoriales (20001821, 20003250, 20019674, entre otras).

Período de vigencia

Es frecuente que los ciudadanos, ante las considerables demoras que se producen para la renovación de los títulos de familia numerosa, demanden que se les reconozca un período de vigencia más largo. Este aspecto no está regulado en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, por lo que son las comunidades autónomas las que lo contemplan de distinta forma.

En la Comunidad de Madrid, el artículo 10 del Decreto 141/2014, de 29 de diciembre, señala que el plazo de vigencia del título variará en función de las condiciones de la familia solicitante y determinará su caducidad, entre otros supuestos, «[...] en caso de estudios entre los veintiún y veintiséis años de edad, en virtud de la fecha de finalización previsible de los mismos [...]», añadiendo a continuación que, «[...] no obstante, atendiendo a la diferente casuística que pueda surgir, el órgano competente en materia de familia determinará los plazos de vigencia del título, en virtud de las circunstancias específicas de cada unidad familiar [...]».

Hay, por tanto, supuestos que requieren la renovación frecuente del título por ejemplo si este incluye tres hijos de edades muy seguidas que han ido alcanzando respectivamente los 21 años de edad, lo que hace necesaria la renovación y la justificación de la condición de estudiantes para permitir su continuidad hasta los 26 años. Del mismo modo, la Junta de Andalucía, cuando la condición de familia numerosa de categoría especial se obtiene por razón de los ingresos, requiere la renovación del título cada 2 años.

Respecto a las posibles consecuencias negativas derivadas de la imposibilidad de justificar la renovación del título, como la pérdida del bono social eléctrico o de tarifas reducidas en transportes y otros servicios, la Comunidad de Madrid hace hincapié en que la solicitud de renovación surte los mismos efectos que el título de familia numerosa en los tres meses posteriores a su presentación. Por tanto, la solicitud de renovación presentada sería suficiente para acreditar la vigencia del título de familia numerosa ante cualquier entidad u organismo público o privado. Este reconocimiento viene establecido expresamente, tanto en la normativa autonómica, como en la legislación estatal sobre la materia, en concreto en el artículo 7 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre. Una vez extendido el título, los beneficios concedidos a las familias numerosas surtirán efectos desde la fecha de la presentación de la solicitud de reconocimiento o renovación del título oficial (19020673 y 20022203).

PERSONAS CON DISCAPACIDAD [10.3]

[...]

Atención temprana [10.3.2]

[...]

Obligación de resolver de forma expresa y notificar la resolución también en los casos en que el menor cumpla los 6 años de edad

La Administración debe resolver de forma expresa también en los casos en que el menor cumpla los 6 años de edad. La presentación de la solicitud de acceso al servicio de atención temprana, cuando el menor estaba próximo a los 6 años de edad, quedó sin respuesta por entender la Conselleria de Igualdad y Políticas Inclusivas de la Generalitat Valenciana que no era necesario, al ser dicha edad la máxima de atención en este recurso, según la normativa vigente.

El Defensor del Pueblo puso de manifiesto la obligación de notificación de la resolución a las personas en la lista de espera, así como la necesidad de que se habilitara el procedimiento para mejorar la información y comunicación con los solicitantes. La información, en cualquier caso, debe aclarar que el menor saldrá de la lista de espera al cumplir los 6 años de edad.

Además, y sin perjuicio de lo anterior, esta institución ha de recordar que el artículo 21 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, establece que la Administración está obligada a dictar resolución expresa y a notificarla en todos los procedimientos cualquiera que sea su forma de iniciación. En concreto, en los casos de prescripción, renuncia del derecho, caducidad del procedimiento o desistimiento de la solicitud, así como de desaparición sobrevenida del objeto del procedimiento, la resolución consistirá en la declaración de la circunstancia que concurra en cada caso, con indicación de los hechos producidos y las normas aplicables. En consecuencia, se formuló un Recordatorio del deber legal de resolver de forma expresa también en los casos en que el menor cumpla los 6 años de edad (20000801).

[...]

PERSONAS EN RIESGO Y EN SITUACIÓN DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL [10.6]

Rentas mínimas de inserción [10.6.1]

Demoras excesivas en la tramitación de las rentas mínimas autonómicas

Las dilaciones excesivas en la resolución de las solicitudes de rentas mínimas siguen siendo el motivo fundamental de queja. La demora, que ya venía siendo habitual antes de la declaración del estado de alarma, se ha incrementado en 2020.

Esta institución ha venido insistiendo ante las consejerías competentes en que la suspensión o interrupción de los plazos administrativos, según lo previsto en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declara el estado de alarma, no resulta de aplicación a las solicitudes pendientes de resolver antes de su entrada en vigor, cuando a dicha fecha ya hubiera transcurrido el plazo máximo legal previsto para su resolución.

[E] artículo 30 del Decreto-ley 10/2020, de 29 de abril, por el que se establecen medidas extraordinarias y urgentes de flexibilización administrativa en materia de ayudas en el ámbito del empleo y medidas complementarias con incidencia en el ámbito económico, local y social como consecuencia de la situación ocasionada por el coronavirus (covid-19), reconoce una nueva modalidad de situación de emergencia social, provocada por la insuficiencia de medios materiales para subsistir, para las **unidades familiares con menores a cargo o unipersonales**, constatada tras la actual pandemia, en las que ninguna de las personas integrantes se encuentre de alta en la Seguridad Social, ni perciban prestaciones sociales computables para el acceso a la Renta Mínima de Inserción Social en Andalucía. Para su tramitación es necesaria la presentación de un informe de los servicios sociales comunitarios, en el que se constate la situación de crisis de la unidad familiar en virtud de la cual se solicita el acceso a la prestación por el procedimiento de emergencia social. Esta disposición es de aplicación tanto a las solicitudes que ya estuvieran presentadas por el procedimiento ordinario a la fecha de entrada en vigor del decreto-ley, siempre que los servicios sociales soliciten un cambio de modalidad, como a nuevas solicitudes que se presenten. La tramitación prioritaria de estos expedientes ha supuesto la postergación de la tramitación de las solicitudes de las personas que no se han podido acoger a este procedimiento.

[...]

Ayudas sociales municipales [10.6.2]

[...]

Con respecto a las ayudas urgentes para frenar las consecuencias sociales de la crisis causada por la covid-19, la secretaría de Estado ha destacado, dentro de las

competencias directas de la Dirección General de Diversidad Familiar y Servicios Sociales, dos medidas directas:

- El refuerzo de la financiación del gasto autonómico y local. El primero mediante la aprobación de una dotación extraordinaria de 300 millones de euros para la financiación de prestaciones básicas de los servicios sociales de las comunidades autónomas y de las ciudades autónomas, y el segundo con otros 300 millones de euros para las corporaciones locales.
- El destino de 25 millones de euros para aliviar **la pobreza infantil** como consecuencia de la suspensión de la actividad de los comedores escolares para garantizar el derecho básico a la alimentación de los niños en situaciones vulnerables afectados por el cierre de escuelas.

[...]

También respecto a las medidas destinadas a paliar la crisis social causada por la epidemia, el Defensor del Pueblo ha solicitado información al Ayuntamiento de Madrid sobre la gestión y los motivos de la demora de la puesta en funcionamiento efectiva de la Tarjeta Familia, teniendo en cuenta que se podía solicitar desde el 1 de septiembre de 2020. En concreto ha solicitado información sobre las previsiones para la entrega de la tarjeta a quienes la tienen concedida, el número de solicitudes presentadas, el número de solicitudes pendientes de resolver, y la previsión de ampliar la partida presupuestaria que se haya destinado a dar soporte económico a esas ayudas, a fin de dar la mayor cobertura posible a las situaciones que se planteen, teniendo en cuenta el aumento de familias en situación de vulnerabilidad que diariamente se produce. Se está a la espera de la preceptiva respuesta (2005555).

Con relación a la modificación del sistema informático para la gestión de las altas y bajas del Servicio de Apoyo a Familias con Menores entre distritos, de forma que no se produzcan interrupciones en los servicios, el Ayuntamiento de Madrid ha informado de que se han realizado las gestiones oportunas para llevar a cabo la adaptación de su sistema informático CIVIS, a través del organismo autónomo de informática del Ayuntamiento de Madrid, y que se han delimitado de forma detallada las instrucciones y especificaciones funcionales del procedimiento a seguir para efectuar el traslado de expedientes, señalando los pasos y acciones a realizar. Si bien los trabajos se han iniciado, no se han podido finalizar debido a nuevas necesidades surgidas por la situación de vulnerabilidad generada por la crisis sanitaria.

Se ha priorizado el desarrollo en CIVIS de un nuevo proceso que permita gestionar la nueva Tarjeta de Familia que permite cargar ayudas económicas destinadas a necesidades básicas de las familias. También de manera prioritaria se está abordando el desarrollo de la integración de CIVIS con la Plataforma de Intermediación de Datos,

del Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital, de manera que se pueda automatizar el intercambio de información tanto con la Agencia Tributaria como con el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones a efectos de poder gestionar de una manera más ágil la tramitación de las ayudas a los ciudadanos en situación de vulnerabilidad. Por último, dada la antigüedad de la aplicación CIVIS, se está abordando un proceso de actualización tecnológica que permita ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos (18005140).

[...]

VIVIENDA [capítulo 11]

Consideraciones generales

La situación de emergencia sanitaria ha tenido una especial incidencia en la ciudadanía en materia de vivienda. Se han adoptado medidas temporales de carácter extraordinario por todos los niveles de Gobierno para contribuir a minimizar el impacto económico y social de la covid-19. Un elevado número de estas medidas han afectado a la ciudadanía de forma directa, como la paralización de los desahucios, el aplazamiento temporal y extraordinario en el pago de la renta o las ayudas convocadas en los arrendamientos de vivienda habitual, por citar algunas. Sin embargo, otras que le han afectado indirectamente han tenido gran repercusión; la pandemia está generando un fuerte impacto económico y social que, entre otros ámbitos, está afectando a los ingresos de muchos ciudadanos que ahora no pueden hacer frente al pago del alquiler o de la hipoteca de sus viviendas.

[...]

Suscita especial preocupación el elevado número de quejas recibidas sobre unidades familiares, como aquellas compuestas por personas con **hijos menores de edad**, familias monoparentales o personas especialmente vulnerables, que han sido desahuciadas de viviendas públicas protegidas. Causa extrañeza que en el período actual de emergencia de salud pública, ocasionada por la covid-19, una administración u organismo público considere conveniente promover el desalojo en los inmuebles de su propiedad, sin proporcionar una alternativa habitacional. Entre otras medidas, en estos casos se recomienda la suspensión de los procedimientos de recuperación posesoria de sus viviendas, cuando los desahucios afecten a familias especialmente vulnerables que no dispongan de alternativa habitacional, hasta tanto transcurra la situación excepcional de emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19, con el fin de proteger la salud y la seguridad de los ciudadanos.

[...]

DESAHUCIOS [11.3]

Suscita especial preocupación el importante incremento de quejas recibidas de comparecientes que exponen que han sido desalojados de una vivienda pública protegida. Cabe destacar que se trata con relativa frecuencia de familias especialmente vulnerables, como, por ejemplo, unidades familiares con **hijos menores a su cargo** o

familias monoparentales. En ocasiones, incluso, los comparecientes no han podido recoger la totalidad de sus pertenencias del interior del inmueble, como la ropa de sus hijos.

En estos casos, parece oportuno recordar que la creación de parques públicos de vivienda protegida y de organismos autónomos con competencia en vivienda obedece, principalmente, a la necesidad de prestar especial atención y apoyo a los ciudadanos más vulnerables para facilitarles el acceso a un alojamiento digno y resolver sus problemas habitacionales.

En este sentido, y ante la insuficiencia de medios disponibles para atender la demanda de vivienda pública existente, parece prudente atender, de forma prioritaria, las situaciones de los colectivos más desfavorecidos y vulnerables, entre los que, sin duda, se encuentran las unidades familiares compuestas por hijos menores de edad y las familias monoparentales con hijos a su cargo. Nada de esto parece tener en consideración la Administración titular de las viviendas a la hora de instar su desalojo.

Por otra parte, causa extrañeza que, en el período actual de emergencia de salud pública ocasionada por la covid-19, una Administración u organismo público considere conveniente promover el desalojo en los inmuebles de su propiedad. No se puede admitir que una familia con menores pase a vivir en la calle y esa situación sea promovida por una Administración Pública y, desde luego en ningún caso que, posteriormente, no se adopten medidas para solventar el problema.

Las situaciones de emergencia social son especialmente graves en el ámbito de la vivienda y la Administración no debe adoptar un comportamiento pasivo, escudándose en el articulado de un reglamento de adjudicación. La interpretación restrictiva de los reglamentos de adjudicación es la regla seguida por los organismos y administraciones afectados en el presente caso. No se trata de hechos aislados, tal y como se desprende de las actuaciones seguidas con la Consejería de Vivienda y Administración Local de la Comunidad de Madrid, el Instituto Municipal de la Vivienda del Ayuntamiento de Málaga (20030312), la Consejería de Fomento y Medio Ambiente de la Junta de Castilla y León (20031233), o la Empresa Municipal de Vivienda, Suelo y Equipamiento de Sevilla, S.A. del Ayuntamiento de Sevilla (20030616).

En estos casos, se ha considerado procedente dirigir a los organismos y administraciones implicadas las siguientes Sugerencias: 1) resolver el problema habitacional de la unidad familiar que ha sido desahuciada mediante la asignación de un alojamiento temporal hasta tanto dispongan de vivienda alternativa; 2) adoptar medidas paliativas que eviten el riesgo de exclusión social de las personas afectadas por el desalojo, particularmente de los menores, y 3) facilitar a los afectados el acceso a la vivienda desalojada para que puedan recuperar sus pertenencias.

Además, se ha considerado procedente formular la Recomendación de suspender los procedimientos de recuperación posesoria de sus viviendas, cuando los desahucios afecten a familias especialmente vulnerables que no dispongan de alternativa habitacional, hasta tanto transcurra la situación excepcional de emergencia sanitaria ocasionada por la covid-19.

OCUPACIONES ILEGALES [11.4]

[...]

Básicamente [...] el sistema español de servicios sociales parte de la negación de la ocupación ilegal de una vivienda como una situación de necesidad. Es decir, que los servicios sociales atenderían a una persona sin hogar, pero no a una persona que estuviera ocupando un piso de forma ilegal. O, dicho de otro modo, el sistema español de servicios sociales impele a las personas que estén ocupando ilegalmente una vivienda a que su situación empeore aún más, quedándose sin hogar, aunque este sea precario, si quieren acceder a alguna de las prestaciones que los poderes públicos ofrecen a los ciudadanos.

El Defensor del Pueblo considera que esta situación no es admisible. Desde hace años, la institución recibe quejas de personas que, llevadas por la necesidad, han ocupado ilegalmente una vivienda. Se trata en muchas ocasiones de familias con **hijos menores de edad**. Acuden a esta institución como último recurso, y no hay más remedio que responder a su petición que la usurpación de inmuebles es un delito y que en caso de que quieran solicitar la intervención de los servicios sociales deben abandonar la vivienda. Es evidente que lo que se sugiere a los ciudadanos desde esta institución es que acepten un empeoramiento de su situación, que es de por sí muy precaria, por una hipotética intervención de los servicios sociales que desconocen si se va a producir.

Por ello, es necesario hacer una reflexión sobre el fenómeno de la ocupación ilegal de viviendas y su relación con el estado de necesidad en el que se encuentran muchos de los ocupantes ilegales, en el marco de la política de servicios sociales. Es bien sabido que el sector de la vivienda ha sido y está siendo uno de las más duramente castigados por la crisis, la anterior y la actual generada por la pandemia de covid-19. Desahucios, impagos de alquileres, un nivel de desempleo tremendamente elevado, son efectos de una crisis económica que, como es habitual, castiga más duramente a los más desfavorecidos, personas que más apoyo necesitan de las instituciones públicas para salir adelante. Y es en este marco, el de las políticas públicas en materia de vivienda, donde debe contemplarse este fenómeno de la ocupación ilegal de viviendas, sin que ello implique ni mucho menos justificar la comisión de un delito.

En este sentido, así como en la Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar se menciona la cronificación del problema de vivienda (ha de recordarse que se trata de un texto aprobado en el 2015, y tener en cuenta los cambios habidos en los últimos años), se puede decir sin ambages que existe una cronificación del fenómeno de la ocupación ilegal.

[...]

CHABOLISMO [11.5]

Con ocasión de una encuesta sobre esta cuestión, remitida por la relatora especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la vivienda, se inició un expediente de oficio con las comunidades autónomas, respecto de diversas cuestiones relacionadas con los asentamientos chabolistas. Fruto de esas actuaciones se emitieron las consideraciones que figuran a continuación.

En primer lugar, es necesario establecer una diferencia entre el fenómeno del chabolismo y la infravivienda. [...]

[Es] un instrumento esencial e imprescindible [para su erradicación, mediante desalojos] un censo de la población [afectada]. Este censo debe hacerse de la manera más detallada posible, concretándose el número de núcleos familiares, **los menores afectados**, la situación económica y social de las familias, su antigüedad en el asentamiento y los datos que se consideren necesarios a los efectos de planificar la operación con la mayor eficacia posible.

[...]

[Es] necesario citar [...] lo dispuesto en el artículo 100 de la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en cuyo apartado 3 se establece que, si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado o en los restantes lugares que requieran la autorización de su titular, las administraciones públicas deberán obtener su consentimiento o, en su defecto, la oportuna autorización judicial. Dicha autorización se regula en el artículo 91.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que otorga a los juzgados de lo contencioso administrativo la competencia para dictar autos de entrada en los domicilios y en los restantes edificios o lugares cuyo acceso requiera el consentimiento de su titular, cuando ello proceda para la ejecución forzosa de actos de la Administración, **salvo que se trate de la ejecución de medidas de protección de menores** acordadas por la entidad pública competente en la materia. Esta misma redacción tiene el artículo 8.6 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

[Se] sugirió a las comunidades autónomas de Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia y Comunidad Valenciana: 1) hacer un

censo de la población residente en asentamientos chabolistas, con indicación del número de residentes, núcleos familiares, **menores de edad** y antigüedad de su estancia en el asentamiento, y 2) regular mediante una norma jurídica el proceso de realojo de las personas residentes en asentamientos chabolistas, a través de un procedimiento administrativo que concluya en una resolución administrativa en la que se reconozca, en su caso, el derecho a ser realojado. Las actuaciones siguen en curso.

HACIENDA PÚBLICA [capítulo 12]

[...]

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) [12.2.1]

[...]

Prestación por cuidado de menores con enfermedad grave

Continúa la tramitación del asunto ya referido en el anterior informe, por el distinto tratamiento fiscal de la reducción de jornada de los progenitores, adoptantes o acogedores, para el cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave. En el ámbito laboral, la pérdida salarial, producto de la reducción de jornada, se compensa íntegramente con una prestación económica contemplada en el artículo 190 de la Ley General de Seguridad Social y con la ficción de cotización a la Seguridad Social como si tal reducción no tuviese lugar. En cambio, para los funcionarios, se contempla un permiso retribuido que no genera reducción salarial o de cotización ni, lógicamente, derecho a la prestación económica de la Seguridad Social.

Las soluciones adoptadas dan lugar a un resultado diferente desde el punto de vista fiscal: de conformidad con el artículo 7.z) de la Ley del IRPF, la prestación que otorga la Seguridad Social a los trabajadores para el cuidado de hijos está exenta de tributación, sin que los funcionarios tengan acceso a un tratamiento fiscal equivalente.

Los argumentos contenidos en el Real Decreto-ley 27/2018, de 28 de diciembre, por el que se adoptan determinadas medidas en materia tributaria y catastral, para evitar una diferencia de trato en la tributación de la prestación por maternidad o paternidad, como consecuencia de la sentencia del Tribunal Supremo de 3 de octubre de 2018, son directamente trasladables a la cuestión aquí analizada, ya que se trata de prestaciones de similar naturaleza, dirigidas a compensar la pérdida de ingresos derivada del cuidado de menores. En el primer caso, en sus primeros meses de vida y, en el segundo, por una enfermedad grave.

Ello ha conducido a la formulación de una Recomendación a la Secretaría de Estado de Hacienda para que se introduzcan medidas normativas que corrijan esta disparidad de tratamientos, para la que no se encuentra una justificación razonable, dada la plena coincidencia material en el bien jurídico protegido —el cuidado de menores aquejados de una enfermedad de la misma gravedad— y en la protección otorgada a ambos colectivos a efectos de cotizaciones sociales.

Asimismo, se ha indicado a la referida secretaría de Estado que resulta necesario contemplar la situación de los profesionales por cuenta propia o autónomos, no integrados en el correspondiente régimen especial la Seguridad Social, que perciban esta prestación a través de las mutualidades de previsión social (19017327).

[...]

Deducción por familia numerosa

El artículo 2 de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, recoge los supuestos definitorios de la condición de familia numerosa: la integrada por uno o dos ascendientes con tres o más hijos, sean o no comunes. Tienen también dicha consideración las familias constituidas por el padre o la madre separados o divorciados, con tres o más hijos, sean o no comunes, aunque estén en distintas unidades familiares, siempre que se encuentren bajo su dependencia económica y aunque no vivan en el domicilio conyugal. En este supuesto, el progenitor que opte por solicitar el reconocimiento de la condición de familia numerosa deberá presentar la resolución judicial en la que se declare su obligación de prestar alimentos al descendiente con el que no conviva.

Los supuestos contemplados en la ley son excluyentes entre sí, por lo que surgen problemas en caso de separación o divorcio, ya que la condición de familia numerosa solo puede vincularse con uno de los progenitores. La Administración considera que, ante cambios en las circunstancias sustanciales, que impliquen la pérdida de la condición de familia numerosa o una modificación de categoría, el título acreditativo queda sin efecto, conforme al artículo 6 de la citada ley. Ello se entiende sin perjuicio del reconocimiento de la nueva categoría que corresponda conforme a la decisión judicial de nulidad, separación o divorcio.

Con el fin de evitar confusión a los contribuyentes, en la motivación de las actuaciones derivadas de este supuesto, la AEAT va a proceder a modificar el texto que hasta ahora se venía incorporando para dar cuenta de cómo se debe actuar (20020567).

La duración de la condición de familia numerosa y la fecha de efectos que debe considerarse a la hora de aplicar este beneficio fiscal da lugar a numerosos problemas. Si bien el Tribunal Constitucional, en su sentencia 77/2015, estableció que el título de familia numerosa tiene carácter declarativo de una condición que ya se poseía en el momento del devengo del tributo, hay resoluciones que mantienen que su carácter es constitutivo, por lo que no resulta de aplicación el beneficio fiscal sino desde su emisión.

Así, en una de las quejas tramitada, la familia numerosa pasó a ser considerada de carácter especial diecisiete meses antes de que se emitiera el correspondiente título. Sobre este problema, el TEAR de Castilla y León dictó dos resoluciones adoptando criterios divergentes a este respecto; una proveniente de la sala desconcentrada de

Burgos, que mantiene como fecha de efectos la de emisión del título de familia numerosa especial, mientras que la sala principal de dicho TEAR asume la doctrina constitucional. El TEAR entiende que los criterios expresados en ambas resoluciones han venido motivados por la diferente valoración de las pruebas aportadas y que tal diferencia no resulta deseable pero tampoco puede considerarse insólita, habida cuenta del principio de libre apreciación de la prueba. Por ello considera que los interesados deban acudir a un procedimiento contencioso para resolver la cuestión. Aunque el estado del procedimiento ha obligado a concluir las actuaciones, debe destacarse lo nociva que resulta para el contribuyente la interpretación efectuada que implica una exclusión del ámbito de aplicación de un beneficio fiscal de marcado acento social (18004995).

[...]

[Impuesto sobre bienes inmuebles \(IBI\) \[14.4.3\]](#)

[...]

Bonificación familias numerosas

Se han incrementado las quejas relacionadas con la bonificación potestativa que el artículo 74 del TRLHL prevé para familias numerosas y que puede alcanzar el 90 % de la cuota. Las quejas recibidas se refieren tanto a los requisitos exigidos para obtener este beneficio como a las dificultades para acceder a la información que permita a los interesados gestionar su obtención.

Igualmente se han recibido quejas que afectan a familias en las que se ha producido una separación o un divorcio, lo que ha dificultado el reconocimiento de la unidad familiar en los términos establecidos en la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, cuestión a la que ya se ha aludido en este capítulo (18017284, 19017772, 19017800, entre otras).

En este ámbito también cabe citar la investigación desarrollada con el Ayuntamiento de Almería, que modificó los plazos para presentar las solicitudes para el reconocimiento del beneficio fiscal mediante una ordenanza que no fue publicada en la sede electrónica municipal, ni se difundió la modificación de los requisitos para obtenerlo. Se recomendó que se publicara la normativa vigente, actualizada y completa, y que se aplicaran las modificaciones a partir del ejercicio posterior. La Recomendación fue aceptada (17007981).

[...]

ACTIVIDAD ECONÓMICA [capítulo 13]

[...]

BANCA, SERVICIOS FINANCIEROS Y MERCADO DE VALORES [13.2]

[...]

Deudores hipotecarios [13.2.4]

Lanzamientos y ejecuciones hipotecarias

Por medio de la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social, se aprobó la suspensión inmediata y por un plazo de dos años de los desahucios de las familias que se encontraban en una situación de especial riesgo de exclusión. Sucesivas normas fueron ampliando el plazo hasta llegar al mes de mayo de 2020.

Teniendo en cuenta que todavía hay personas que continúan sin poder hacer frente al pago de las cuotas hipotecarias que grava su vivienda habitual, el Defensor del Pueblo consideró necesaria la aprobación de una nueva prórroga de la suspensión de los lanzamientos en ejecuciones hipotecarias para personas en riesgo de exclusión. Por consiguiente, se inició una actuación de oficio y se solicitó información a la Secretaría de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa.

La respuesta oficial daba cuenta de la aprobación de la medida solicitada a través del Real Decreto-ley 6/2020, por el que se adoptan determinadas medidas urgentes en el ámbito económico y para la protección de la salud pública.

En concreto, el decreto-ley no solamente prorroga la suspensión de lanzamientos por cuatro años más, esto es, hasta 2024, sino que también amplía la definición de **colectivo vulnerable para incluir a las familias monoparentales con un solo hijo**. Además, el nivel de renta de referencia para que se considere vulnerable una familia debe ajustarse por el **número de hijos del hogar**. Igualmente se han incorporado a los supuestos de suspensión de los lanzamientos aquellos casos en los que la vivienda objeto de ejecución haya sido adjudicada a un tercero (20003668, 20022742 y 20024833).

Precisamente estas medidas dieron lugar a una solicitud de recurso de inconstitucionalidad, centrada en la vulneración de la seguridad jurídica, así como sobre una eventual retroactividad lesiva para los intereses y derechos de los particulares que se reputa que tiene esta norma. Adicionalmente, y dado que la modificación legal se inserta en un derecho-ley, se analizó si el Gobierno había cumplido con su obligación de

justificar la concurrencia del llamado presupuesto habilitante para acudir a esta vía normativa. A la vista del estudio realizado se resolvió la no interposición del recurso (20005263).

[...]

AGUA [13.6]

[...]

Cortes de suministro, restablecimiento y altas [13.6.2]

Este año ha aumentado el número de quejas relacionadas con el corte de suministro de agua. De entre ellas, se continúan tramitando con especial diligencia —incluso por vía telefónica, si se estima necesario— aquellas quejas en las aparecen como perjudicados **menores de edad** o personas con alguna situación de especial vulnerabilidad (19021824-01, 19022809, 20006857, entre otras).

[...]

ENERGÍA [13.7]

Derecho a la energía: accesibilidad [13.7.1]

La Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico (LSE), viene a establecer en artículo 7 la accesibilidad, o dicho en otros términos, la efectiva disponibilidad del suministro, como un derecho exigible en las condiciones normativamente establecidas. El problema surge en ocasiones cuando dichas condiciones de acceso y conexión se constituyen en el problema.

El caso de la Cañada Real Galiana (Madrid)

El Defensor del Pueblo intervino tras recibir quejas sobre la falta de suministro eléctrico en el sector 6, situación que comenzó en el mes de octubre y que después se extendió al sector 5. Las actuaciones incluyeron una solicitud de informe a la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid, una reunión telemática con representantes de los afectados y una visita presencial a los sectores 5 y 6, que tuvo lugar el 4 de diciembre de 2020.

La visita sirvió para comprobar los severos efectos de la prolongada privación de suministro eléctrico: personas afectadas por enfermedades pulmonares crónicas han empeorado su estado de salud; personas mayores que no pueden tomar su medicación

porque de noche, a oscuras, no logran encontrarla; **menores en edad escolar** que ven vulnerado su derecho fundamental a la educación, al no disponer de electricidad para realizar sus tareas tras la puesta del sol y no poder asearse convenientemente (durante la visita se refirió un incremento del absentismo escolar vinculado a que los menores son objeto de burla por su olor y falta de limpieza). Asimismo, se dan casos de personas electrodependientes privadas de suministro que apenas pueden recargar las baterías de sus equipos sanitarios. Incluso se produjo el ingreso hospitalario de un recién nacido con cianosis debido al frío y una niña ingresada por inhalación de monóxido de carbono, debido a que sus padres utilizaban una estufa de leña como fuente de calor. En definitiva, una situación muy dura para multitud de personas, cuyas dificultades se han visto acentuadas por la falta de comprensión de esta realidad, que ha llevado a declaraciones que estigmatizan o incluso criminalizan a los afectados.

Fruto de esta labor, el Defensor del Pueblo recomendó a la Delegación del Gobierno en Madrid y a la Consejería de Economía, Empleo y Competitividad de la Comunidad de Madrid una acción inmediata orientada a garantizar el derecho al suministro eléctrico en la zona, así como medidas de más largo alcance para que las personas afectadas puedan contratar un suministro eléctrico de manera legal y segura, para dar cumplimiento al Pacto Regional por la Cañada Real Galiana, firmado en 2017. Las actuaciones se mantienen abiertas, pero, al cierre de estas páginas, hay que consignar la preocupación de esta institución ante la falta de medidas para dar una solución, siquiera de emergencia, a esta cuestión a pesar de la crudeza, en algunos momentos extrema, de los meses invernales (20027203 y relacionadas).

Denegación de suministro eléctrico por condicionantes urbanísticos

Una cuestión relevante para el derecho a una energía accesible es la de determinar hasta qué punto puede ser denegado el suministro eléctrico por condicionantes de tipo urbanístico. El Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones ante la Secretaría de Estado de Energía, al haber recibido una queja de una persona residente en Ceuta (en **un hogar con dos menores**) que, tras adquirir una vivienda, trató de contratar el suministro eléctrico, que le fue denegado por el hecho de que la vivienda carece de cédula de habitabilidad.

Esta institución alberga dudas sobre si resulta conforme con la doctrina constitucional expresada en las SSTC 62/2016 y 21/2017 el que la normativa autonómica o las ordenanzas locales sean fuente de obligaciones para las empresas comercializadoras y suministradoras en lo atinente a las condiciones de suministro eléctrico (20008826).

ORDENACIÓN DEL JUEGO [13.11]

Ha proseguido en 2020 el seguimiento de la actividad administrativa relativa al ordenamiento jurídico del juego, tanto *online* como presencial, y de su publicidad. Este asunto ha dado lugar, en los últimos ejercicios, a la recepción de numerosas quejas y a la formulación por el Defensor del Pueblo de diferentes recomendaciones. En relación con ello, se ha producido recientemente la aprobación del Real Decreto 958/2020, de 3 de noviembre, de comunicaciones comerciales de las actividades de juego, que introduce, entre otras, las siguientes novedades en la regulación de la publicidad del juego.

- Establece el sometimiento de la publicidad del juego a los principios de veracidad, responsabilidad social y de juego seguro, conceptos que se desarrollan ampliamente en la norma.
- Establece **nuevas medidas de protección de los menores de edad**, tales como la prohibición de que los mensajes comerciales vayan dirigidos directamente a ellos o que, por sus características o los medios de difusión utilizados, puedan ser especialmente atractivos para este colectivo. En todo caso, las comunicaciones comerciales deberán advertir expresamente de la prohibición que afecta a los menores de participar en las actividades de juego.

[...]

Esta institución valora positivamente la reforma realizada del marco regulatorio de las comunicaciones comerciales de las actividades de juego. Aunque no aborda la prohibición absoluta de su publicidad, cuyo estudio la Administración llegó a aceptar en su día, presenta, respecto a la situación jurídica anterior a su publicación, evidentes mejoras en la garantía de los derechos de los colectivos más sensibles a la problemática del juego (18018671 y relacionadas).

La proliferación en la Comunidad de Madrid, de establecimientos de apuestas, así como **su proximidad, en muchos casos, a colegios y centros educativos** dio lugar a la correspondiente investigación. El Decreto 42/2019, de 14 de mayo, por el que se modifican los reglamentos de apuestas y de máquinas recreativas y de juego de la Comunidad de Madrid, establece que estos locales deberán guardar una distancia mínima de cien metros con los centros educativos de enseñanza reglada y obligatoria no universitaria, a excepción de los de educación de personas adultas, pero contempla un período transitorio de 10 años para el efectivo cumplimiento de este requisito por parte de los locales con autorizaciones vigentes, o en estado de tramitación en el momento de la entrada en vigor de la norma.

La Consejería de Justicia, Interior y Víctimas aportó los datos de establecimientos de juego (locales específicos de apuestas y salones de juego) por municipios, así como su desglose por distritos dentro de Madrid capital, manifestando no disponer de cifras relativas a distancias medias entre los establecimientos de juego existentes en su territorio, número de colegios situados a una distancia con tales establecimientos inferior a 100 metros, ni estimaciones de alumnos afectados por esta circunstancia. Si bien anunció la realización de un estudio para mejorar su conocimiento sobre la cuestión y facilitar la planificación del sector.

De los datos facilitados, referidos a septiembre de 2019, por lo que se refiere a los locales específicos de apuestas de Madrid capital, se deduce que la ratio de locales por cada cien mil habitantes alcanzaba su máximo en el distrito de Usera (0,73), seguido de Villaverde (0,48) y Puente de Vallecas (0,39). Los distritos de Retiro, Salamanca y Barajas no tienen establecimientos de este tipo en su territorio y Chamberí y Centro presentan ratios inferiores a 0,10.

La regulación y estricto funcionamiento de los establecimientos de juego, alejándolos en lo posible de los centros educativos, es, a juicio de esta institución, un asunto de gran importancia, por cuanto afecta a los derechos de los menores de edad, susceptibles de especial protección, y a los de los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad ante las adicciones, lo que exige que los órganos administrativos competentes en la materia dispongan de la mayor información posible sobre la magnitud del problema (19020184).

En otra queja se trasladó también a la Comunidad de Madrid, la preocupación de una ciudadana con el funcionamiento, en numerosas cafeterías y bares, de máquinas recreativas tipo B1 (tragaperras), que entendía que, dado el acceso normalizado a este tipo de establecimientos de menores de edad, a veces sin compañía de adultos, el cumplimiento de la prohibición de que ellos hagan uso de estas máquinas depende, en última instancia, del celo del titular del establecimiento en la comprobación de su edad. Se señalaba también que las luces, música y ruidos que producen estas máquinas, especialmente en el pago de premios, constituyen un poderoso reclamo de la atención de los menores, estímulo susceptible de ayudar al desarrollo de futuras conductas adictivas con relación al juego.

La respuesta de la citada consejería dio cuenta de que en la Comunidad de Madrid existen 15.680 máquinas de este tipo instaladas en bares y establecimientos análogos, sin que, en los últimos tres años, se hayan producido denuncias ni abierto actas de infracción por su funcionamiento. Por su parte, la Consejería de Sanidad informó del proyecto de creación de un observatorio para el abordaje transversal del problema de la adicción al juego, iniciativa que actualmente se encontraría paralizada por razón de la pandemia, así como de la próxima puesta en marcha de una tercera

unidad de tratamiento de adicciones comportamentales en el Hospital Gregorio Marañón, que vendría a sumarse a las ya existentes en los hospitales Ramón y Cajal y 12 de Octubre de Madrid (19020797).

[...]

COMUNICACIONES Y TRANSPORTE [capítulo 14]

[...]

TRANSPORTES [14.4]

[...]

Transporte aéreo [14.4.2]

Fuera de las quejas relacionadas con los derechos de los pasajeros afectados por las medidas adoptadas para luchar contra la covid-19 [...], cabe mencionar las actuaciones que esta institución promovió a través del Defensor del Pueblo Europeo ante la Comisión Europea en relación con los servicios de **acompañamiento de menores en el ámbito del transporte aéreo**. El hecho de que tales servicios sean voluntarios para las empresas suscitó algunas quejas de familias separadas con dificultades de mantener un régimen de visitas con ambos progenitores. En el caso de España, el hecho insular supone un problema añadido, debido a la falta de alternativas de transporte. El Defensor del Pueblo concluyó que, para garantizar adecuadamente el derecho de los menores cuyos padres viven separados a mantener el contacto con ambos, es necesario, en determinados casos, contar con facilidades para que el menor pueda viajar solo.

En un primer momento, el Defensor del Pueblo inició actuaciones ante la Agencia Estatal de Seguridad Aérea y ante la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento, manteniendo estas que la cuestión excedía de la competencia nacional, dado que se rige por normativa internacional y de derecho comunitario.

El Defensor del Pueblo entendió que la existencia de servicios de acompañamiento de menores es esencial para garantizar el derecho de estos a mantener contacto con sus progenitores y que debía considerarse amparado por el artículo 24.3 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), que recoge el derecho de los menores a la protección y a los cuidados necesarios para su bienestar y a mantener de forma periódica relaciones personales y contactos directos con sus progenitores.

Sobre estas premisas, el Defensor del Pueblo solicitó del Defensor del Pueblo Europeo las correspondientes actuaciones. Este, a su vez, planteó a la Comisión Europea si el Reglamento (UE) nº 965/2012, de la Comisión, de 5 de octubre de 2012, por el que se establecen requisitos técnicos y procedimientos administrativos en relación con las operaciones aéreas, podría resultar un marco jurídico suficiente para imponer a

las aerolíneas la obligación de prestar dichos servicios teniendo en cuenta lo previsto por la CDFUE. Las actuaciones se dieron por concluidas cuando la comisión informó de que, en su criterio, el ejecutivo comunitario no está obligado a tomar ninguna medida jurídica a este respecto basándose en la carta (17002343, 18009831 y 18014251).

[...]

[Transporte por ferrocarril \[14.4.3\]](#)

[...]

Protocolos de actuación con viajeros con discapacidad

La denegación, insuficientemente justificada, del acceso de **un menor afectado por una discapacidad mental**, que viajaba acompañado de su madre, a un tren en la estación de Barcelona-Sants dio lugar a la formulación de una Sugerencia a Renfe, para que introdujese modificaciones en los protocolos de actuación con viajeros con discapacidad, con el fin de asegurar que la negativa de acceso al tren de viajeros con título de transporte sea siempre motivada. Al cierre de estas páginas la Sugerencia está pendiente de respuesta (20000452).

[...]

[Transporte de viajeros por carretera \[14.4.4\]](#)

[...]

Acceso al transporte de centros de privación de libertad

Se han solicitado sendos informes a la Consejería de Infraestructuras y Movilidad de la Xunta de Galicia y al Consorcio de Transporte Metropolitano del Campo de Gibraltar sobre la insuficiente comunicación, mediante transporte público del establecimiento penitenciario de Pereiro de Aguiar (Ourense) y del **Centro de Internamiento para Menores Infractores** La Marchenilla, en Algeciras (Cádiz).

Las investigaciones iniciadas derivan de los problemas apreciados en las visitas que realiza periódicamente la Unidad del Mecanismo Nacional para la Prevención (MNP), adscrita a esta institución, en las que se apreciaron las dificultades de conexión que en ambas dependencias existe respecto de los núcleos urbanos más cercanos (20011864 y 20016797).

[...]

ORDEN TERRITORIAL: DESPOBLACIÓN [capítulo 16]

En el año 2020, esta institución ha llevado a cabo actuaciones sobre el tema de la despoblación en España, que ya fue objeto de un estudio monográfico incluido en el informe anual correspondiente a 2018: *La situación demográfica en España. Efectos y consecuencias*.

[...]

[datos según el Instituto Nacional de Estadística]

Mientras el 90 % de la población española, más de 42 millones de habitantes, se concentra en 1.500 municipios, que se extienden por el 30 % de la superficie del país, el 10 % restante, algo más de 4,6 millones, tienen que sostener casi el 70 % del territorio, con una densidad media que apenas supera los 14 habitantes por km².

Si, a escala nacional, el envejecimiento se está convirtiendo en uno de los problemas que demanda medidas urgentes, en algunos municipios compromete a corto plazo su viabilidad. En España hay 1,2 mayores de 65 años por cada menor de 15, lo que se denomina índice de envejecimiento. Pues bien, en 4.800 municipios, en el 60 % de los que hay en España, este índice ya supera los 2 mayores por cada menor de 15. Y en casi 3.000 municipios, en uno de cada tres, hay 4 mayores de 65 años por cada menor de 15. Y en 1.039 municipios españoles la relación ya supera los 12 mayores de 65 años por cada menor de 15. Y esto sucede donde aún quedan niños. En más de 1.000 municipios no hay menores de 5 años y en casi 400 no hay menores de 15 años.

[...]

FUNCIÓN Y EMPLEO PÚBLICOS [capítulo 19]

[...]

PERSONAL DOCENTE [19.6]

[...]

Permiso de nacimiento y cuidado de menor por el progenitor [19.6.1]

Entre otras actuaciones realizadas en el ámbito del personal docente de las administraciones educativas, cabe reseñar la llevada a cabo este ejercicio en relación con el permiso de paternidad reconocido en el artículo 49.c) del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), en la redacción dada por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

Desde la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía se denegó el disfrute ininterrumpido, de febrero a mayo de 2020, del permiso de paternidad solicitado por un funcionario docente interino, tras haber agotado las dos semanas obligatorias el 2 de diciembre de 2019, alegándose, en síntesis, que, si bien en el ámbito de la función pública de la Administración General sí resulta viable la regulación actual de dicho permiso, en el ámbito docente tendría una incidencia muy negativa, puesto que influiría de forma considerable en perjuicio del alumnado por las continuas alteraciones de profesorado en un mismo curso lectivo, motivo por el cual consideran necesario actuar en interés del menor garantizando la calidad del sistema educativo, al ser este un servicio de interés general en virtud del artículo 27 de la Constitución, que declara la educación un derecho fundamental.

En razón de ello se anuncia un proyecto de circular de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos sobre permisos, licencias y reducciones de jornada del personal docente, en la que se establecen una serie de condiciones para el disfrute del permiso del progenitor diferente de la madre biológica.

En concreto, según se indica, en dicho proyecto se dispone que las semanas restantes posteriores al período inicial inmediato al hecho causante «se disfrutarán también ininterrumpidamente», comenzando su disfrute, a elección del progenitor, de forma inmediata a la finalización de este período o de forma inmediata a la finalización de las seis semanas de descanso obligatorio para la madre, del permiso por nacimiento para la madre biológica, de la suspensión del contrato por nacimiento, o de forma

también inmediata a la finalización de todos los permisos relacionados con la maternidad, incluidas las vacaciones.

Esta regulación tiene, a juicio de esta institución, un difícil encaje tanto con lo previsto en la legislación básica estatal, como con el objeto y finalidad del permiso en los términos en que ha quedado fijado por el ya citado Real Decreto-ley 6/2019, puesto que la previsión normativa básica estatal es que, transcurridas las seis primeras semanas, el permiso pueda distribuirse por el progenitor que vaya a disfrutar de él y, por lo que aquí interesa, en el caso de que ambos progenitores trabajen, que el período de disfrute de este permiso pueda llevarse a cabo «de manera interrumpida y ejercitarse desde la finalización del descanso obligatorio posterior al parto hasta que el hijo o la hija cumpla doce meses».

El objeto y finalidad de esta concreta regulación no es otro que la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres y la conciliación de la vida familiar y laboral, como cabe deducir tanto de la norma que la incorpora como del contenido sustantivo del precepto y, teniendo la norma dicho objeto y finalidad, debe recordarse lo dicho por el Tribunal Constitucional, entre otras, en su Sentencia 26/2011, de 14 de marzo, (FJ 5) a tenor de la cual:

[...] la dimensión constitucional de todas aquellas medidas normativas tendentes a facilitar la compatibilidad de la vida laboral y familiar de los trabajadores, tanto desde la perspectiva del derecho a la no discriminación por razón de sexo o por razón de las circunstancias personales (art. 14 CE) como desde la del mandato de protección a la familia y a la infancia (art. 39 CE), ha de prevalecer y servir de orientación para la solución de cualquier duda interpretativa en cada caso concreto, habida cuenta de que el efectivo logro de la conciliación laboral y familiar constituye una finalidad de relevancia constitucional fomentada en nuestro ordenamiento a partir de la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, que adoptó medidas tendentes a lograr una efectiva participación del varón trabajador en la vida familiar a través de un reparto equilibrado de las responsabilidades familiares, objetivo que se ha visto reforzado por disposiciones legislativas posteriores, entre las que cabe especialmente destacar las previstas en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres [...].

Frente a ello, suprimir la opción de disfrute interrumpido del permiso y limitar su disfrute al momento inmediato a la finalización de otros períodos de permiso de la madre o al período obligatorio y, en todo caso, de forma ininterrumpida, implica una restricción severa de las condiciones para su ejercicio, cuya justificación la genérica en las necesidades del servicio educativo parece insuficiente, y más aún cuando se impone a través de una circular cuyo rango e incluso su carácter normativo resulta cuestionable, y sin que se ampare en norma legal o convencional alguna que limite o module el ejercicio de este derecho reconocido en el artículo 49.c) del EBEP, en los términos en que ha quedado fijado por el Real Decreto-ley 6/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes para

garantía de la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo y la ocupación.

Sin duda, la función pública docente reviste características particulares, como evidencia la remisión a la legislación específica que efectúa el propio EBEP en su artículo 2.3 al determinar su ámbito de aplicación. Conciliar los derechos del personal docente con el correcto funcionamiento del sistema educativo ha de ser una de las funciones de esa legislación específica y entre sus objetivos cabe, sin mayor dificultad, el de modular el disfrute de licencias y permisos del personal docente para minimizar la interferencia en el proceso de enseñanza y aprendizaje del alumnado y en la planificación de los centros educativos.

Pero tal función no cabe asignarla a una circular de la Dirección General del Profesorado y Gestión de Recursos Humanos, como está previsto, sino que debe articularse, entiende esta institución, a través de un instrumento normativo de rango suficiente que establezca los límites y condiciones del ejercicio del derecho en términos compatibles con su finalidad en este caso y como ya se ha mencionado, la conciliación familiar y la corresponsabilidad del progenitor distinto de la madre; adecuados a la razón que los justifica; y, además, fruto de la previa negociación colectiva, al ser esta materia atinente a las condiciones de trabajo que deben ser objeto de la misma de acuerdo con lo previsto en el artículo 37.1.m) del EBEP.

De estas consideraciones se ha dado traslado a la Consejería de Educación y Deporte de la Junta de Andalucía, a fin de que informe de su parecer al respecto y de las actuaciones que procediesen, en su caso, para acomodar a las mismas la regulación de permisos, licencias y reducciones de jornada del personal docente del ámbito de gestión de esa consejería y, en particular, del disfrute del permiso del progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento, guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo o hija.

Esta institución espera todavía, cuando se redacta este informe, la remisión de información, que ha sido requerida ya una vez (20001724).

[...]

CLASES PASIVAS [19.9]

[...]

Pensión de orfandad absoluta en el régimen de Clases Pasivas del Estado

La Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, incluye

una modificación del texto refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado aprobado por el Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, añadiendo un apartado 9 al artículo 42, en términos similares a las modificaciones introducidas en el Régimen General de la Seguridad Social.

A su vez, la disposición adicional segunda dispone que «[E]l Gobierno, en el plazo de tres meses desde la entrada en vigor de esta Ley, realizará un estudio con la finalidad de analizar y abordar de manera adecuada otros supuestos de orfandad absoluta que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos. Dicho estudio incluirá propuestas de idéntica cuantificación económica a la resultante de la presente Ley».

Respecto del mandato contenido en la disposición adicional segunda está en curso la tramitación del expediente 18006669 de esta institución en el que en 2020 se informó que el análisis que se estaba realizando respecto de los supuestos en los que la cobertura de la orfandad absoluta fuera insuficiente «[...] se ciñe al ámbito de la violencia de género, contexto en el que se ha recabado información en relación con los supuestos de orfandad de hijos menores en los que el padre haya fallecido a manos de la madre, a fin de poder valorar estas situaciones».

Esta tramitación sigue su curso y se está a la espera de remisión de nueva información sobre los avances que puedan producirse en esta materia.

No obstante, si bien es comprensible que el análisis se ciña al ámbito expresado en consideración al objeto de la ley en la que se incluye la disposición adicional, no cabe duda de que su finalidad es más amplia al referirse a «otros supuestos de orfandad absoluta que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos», sin vinculación con los derivados de violencia de género.

Entre estos supuestos cuyo análisis resultaría pertinente se encuentra, a juicio de esta institución, la orfandad en el régimen de clases pasivas en el que, además, con la adición del apartado 9 al artículo 42 del Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, se introduce la figura de la orfandad absoluta ya existente en el régimen general de la Seguridad Social, si bien únicamente para la pensión de orfandad causada por la víctima de violencia contra la mujer.

En el régimen general de la Seguridad Social, aparte de otras diferencias con el de Clases Pasivas, en los casos de orfandad absoluta, las prestaciones correspondientes al huérfano se incrementan, entre otros supuestos, cuando a la muerte del causante no exista beneficiario de pensión de viudedad, y cuando el progenitor sobreviviente fallezca siendo beneficiario de la pensión de viudedad.

En el primer caso la cuantía de la pensión de orfandad se incrementará con el importe resultante de aplicar a la base reguladora el 52 %, y en el segundo se procede a

incrementar el porcentaje de la pensión que tuviera reconocido el huérfano sumándole el que se hubiera aplicado para determinar la cuantía de la pensión de viudedad extinguida.

La ausencia de previsiones similares en la normativa de clases pasivas tiene particular trascendencia en la cobertura de la orfandad, singularmente cuando es absoluta y el pensionista lo es por estar incapacitado para todo trabajo. Aquí la cuantía de la pensión se mantiene invariable sin que acrezca cuando no hay beneficiario de pensión de viudedad o cuando fallece el progenitor sobreviviente.

Esta institución considera que esta cobertura podría resultar claramente insuficiente en tanto en cuanto la pensión fuese el ingreso de subsistencia del huérfano absoluto incapacitado para todo trabajo y debería incluirse entre los supuestos de orfandad que pudieran no encontrarse suficientemente protegidos y a los que se refiere la ya citada disposición adicional segunda de La ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, por lo que se iniciaron actuaciones en el sentido expuesto ante el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones.

En la información remitida se puso de manifiesto que si bien la acción protectora es similar en el Régimen General de la Seguridad Social y en el Régimen Especial de Clases Pasivas, también existen algunas diferencias entre ambos en su régimen jurídico y no todas suponen una ventaja para los pensionistas del Régimen General.

Así se aludía a que la edad límite para ser beneficiario de la pensión de orfandad en ambos regímenes es de 21 años, elevándose cuando el huérfano no realiza trabajo lucrativo o los ingresos obtenidos son inferiores al salario mínimo interprofesional en cómputo anual.

En el Régimen de Clases Pasivas se eleva a 24 años si en el momento del fallecimiento del causante el huérfano fuera menor de 22 años, o de 24 si en ese momento o antes de cumplir 21 años, o en su caso los 22, no sobreviviera ninguno de los padres o el huérfano tuviera una discapacidad igual o superior al 33 %. Además, si el huérfano mayor de 21 años se incapacita para todo trabajo antes de cumplir los 22 o los 24 años de edad, según corresponda, la pensión de orfandad se hace vitalicia, aunque la declaración de discapacidad tenga lugar en un momento posterior al fallecimiento.

En el Régimen General, sin embargo, el artículo 224.2 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, eleva la edad para ser beneficiario de la pensión a los 25 años siempre que en la fecha de fallecimiento del causante sea menor de esa edad y no efectúe trabajo lucrativo por cuenta ajena o propia o los ingresos que obtenga resulten inferiores al salario mínimo interprofesional en cómputo anual, pero para que la pensión sea vitalicia la incapacidad para el trabajo (que se considera absoluta) debe concurrir ya en el

momento del fallecimiento del causante, cualquiera que sea la edad del huérfano en ese momento (mayor o menor de 21 años), pero no se hace vitalicia si la incapacidad se declara con posterioridad al fallecimiento.

En este último régimen también el porcentaje aplicable a la pensión de cada huérfano sobre la base reguladora, cuando el fallecimiento proviene de causa común, es distinto del que se aplica en el Régimen General, así como que existen normas especiales para la determinación de la pensión cuando el fallecimiento se produce en acto de servicio, causándose una pensión extraordinaria, normas que no son de aplicación en el Régimen General, ni aun siendo el causante también funcionario.

El Régimen de Clases Pasivas es un régimen a extinguir, pues desde el 1 de enero de 2011 ya no se incorporan a él nuevos funcionarios en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 y disposición final primera del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, de actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo, quedando los funcionarios de nuevo ingreso integrados en el Régimen General a partir de esa fecha.

Por otra parte, la Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones, señaló que la tendencia a la unidad a través de la homogeneidad y racionalización de la acción protectora de los distintos colectivos dentro del sistema de Seguridad Social, de acuerdo con el Pacto de Toledo, aconsejaría reducir aquellas diferencias que se consideren carentes de justificación en la acción protectora de Seguridad Social de los funcionarios públicos que estén originadas únicamente a causa de su inclusión en uno u otro régimen del sistema.

En suma, la Administración expuso que si bien es un objetivo razonable lograr una mayor homogeneidad entre los regímenes jurídicos de la pensión de orfandad del Régimen General y de Clases Pasivas, analizando las diferencias que presentan en la acción protectora para eliminar todas aquellas que resulte conveniente al objeto de conseguir que dicha acción protectora sea homogénea en los dos regímenes, resultaría necesario valorar también qué aspectos podrían equipararse sin que se rompiera la coherencia de la normativa que regula el Régimen de Clases Pasivas, pues aunque se encuentra en vías de extinción sigue estando vigente como régimen especial. Asimismo, sería preciso determinar el gasto que las modificaciones normativas pertinentes podrían comportar para el sistema de Seguridad Social.

Analizado el contenido de la información trasladada esta institución ha insistido en que entre los supuestos de orfandad que pudieran no estar suficientemente protegidos en el Régimen de Clases Pasivas, a los que alude la disposición adicional segunda de la Ley 3/2019, de 1 de marzo, de mejora de la situación de orfandad de las hijas e hijos de víctimas de violencia de género y otras formas de violencia contra la mujer, debería

incluirse el incremento o mejora de la pensión de orfandad en los supuestos en los que el huérfano pase a serlo de manera absoluta (al fallecer el cónyuge supérstite que percibía la pensión de viudedad) y esté incapacitado para todo trabajo, lo que conduce, a juicio del Defensor del Pueblo, a la necesidad de establecer previsiones al respecto en el conjunto de las posibles modificaciones normativas que se lleven a cabo (20003086).

[...]

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

Visitas a lugares de privación de libertad [durante el estado de alarma adoptado en tiempo de pandemia]

Se han realizado durante el año 49 actuaciones de esta naturaleza [visitas telefónicas, ante la pandemia], tanto a centros penitenciarios (que por razones evidentes han constituido el grueso de las actuaciones), como a **centros de menores infractores**, a centros de internamiento de extranjeros (durante el período que permanecieron abiertos en el primer estado de alarma) a centros de salud mental y a establecimientos de privación de libertad de corta duración.

[...]

Visitas de 2020

Lugares de privación de libertad visitados:

- 7 centros para menores infractores

[...]

Actuaciones no presenciales realizadas

- 9 centros para menores infractores

[...]

Incidencias durante las visitas

Debe destacarse un año más la correcta atención que reciben los miembros de los equipos del MNP con ocasión de sus visitas de inspección, lo que permite culminar los objetivos de la visita satisfactoriamente en todas las ocasiones. Pese a ser escasas, también deben ser señaladas aquellas ocasiones en las que se produce algún tipo de incidencia.

Las tres del presente año han tenido lugar en la Comisaría de la Jefatura Superior de Policía de Ceuta, en el Hospital Psiquiátrico Fuente Bermeja de Burgos y en el **Centro para Menores Infractores Punta Blanca de Ceuta**.

[...]

ÍNDICE

Sumario	3
Presentación	5
Administración de Justicia	7
Dilaciones en la Administración de Justicia (7) — Servicio público de la justicia (8): Asuntos relacionados con menores (8) — Cuestiones registrales (12)	
Centros penitenciarios	14
Derechos de los internos (14)	
Ciudadanía y seguridad pública	15
Detenidos (15) — Otros derechos del ciudadano (15)	
Migraciones	17
Emigración y asistencia a ciudadanos españoles en el extranjero (17): Asistencia y protección en el exterior (17) — Entrada por puestos no habilitados (19): Puestos no habilitados (19) — Centros de estancia temporal de inmigrantes (CETI) (20) — Menores extranjeros no acompañados (21): Determinación de la edad (21) — Registro de menores extranjeros no acompañados (26) — Declaración de desamparo, asunción y cese de tutela (28) — Cuestiones relacionadas con las autorizaciones de residencia (29) — Autorización para trabajar (31) — Acceso a la mayoría de edad (33) — Menores de edad en centros de internamiento de extranjeros (CIE) (36) — Centros de protección de menores (36) — Expulsiones y devoluciones (39) — Víctimas de trata de seres humanos (40) — Oficinas consulares (41): Medios humanos y materiales de los órganos consulares (41) — Motivación de las resoluciones denegatorias de visado (41) — Procedimientos de residencia y cuestiones conexas (42): Régimen comunitario. Certificados de registro de ciudadanos de la Unión y tarjetas de residencia de sus familiares (42) — Régimen general de extranjería (42) — Asilo (44): Acceso al procedimiento (44) — Garantías del procedimiento (46) — Extensión y reagrupación familiar (47) — El sistema de acogida (48) — Dispositivos de las	

organizaciones no gubernamentales. Atención a los solicitantes (49) — Visitas a centros del sistema de acogida (50)

Igualdad de trato 54

Discriminación por origen étnico, racial o nacional (54): Discriminaciones a menores por motivos étnicos, raciales o nacionales (54) — **Discriminación por razón de orientación sexual e identidad de género (58)** — **Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (58)**

Violencia de género 60

Actuaciones en la fase de detección y emergencia (61): Valoración del riesgo policial (61) — **Actuaciones en la fase de enjuiciamiento y persecución penal (62)** — **Actuaciones en la fase de integración social de las víctimas (62)** — **Protección a menores víctimas de violencia de género (64):** Sistemas de valoración del riesgo específico para menores (65) — **La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (69):** Dificultades para la identificación como víctimas de trata (69) — Menores de edad víctimas de trata (70) — **Otras actuaciones (73)**

Educación y cultura 74

Educación no universitaria (75): Admisión de alumnos en centros sostenidos con fondos públicos (76) — Construcción y acondicionamiento de instalaciones escolares (83) — Recursos y medidas de atención a la diversidad (88) — Atención sanitaria e higiénica de los alumnos (96) — Función social de los servicios educativos complementarios (98) — El sistema educativo español ante la pandemia de covid-19 (102)

Sanidad 116

Emergencia sanitaria por la covid-19 (116): Actuaciones de oficio (116) — Atención primaria (117) — Medidas especiales de restricción por razones de salud pública (118) — **Prestación farmacéutica y medicamentos (119):** Copago farmacéutico (119)

Seguridad social y empleo 122

Prestaciones contributivas (122): Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos (122) — Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración de los menores (123) — **Prestaciones no contributivas (124):** La protección frente a la carencia de recursos económicos para las necesidades básicas: el ingreso mínimo vital (124) — **Prestaciones por desempleo (127):** Protección

extraordinaria frente al desempleo de los trabajadores asalariados y asimilados y covid-19 (127) — Otras cuestiones sobre protección frente al desempleo, al margen de la crisis causada por la pandemia de covid-19 (128) — **Empleo (129)**

Política social..... 130

Sistema de protección de menores (130): Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo (130) — **Familias numerosas (136) — Personas con discapacidad (140):** Atención temprana (140) — **Personas en riesgo y en situación de pobreza y exclusión social (141):** Rentas mínimas de inserción (141) — Ayudas sociales municipales (141)

Vivienda 144

Desahucios (144) — Ocupaciones ilegales (146) — Chabolismo (147)

Hacienda pública 149

Impuesto sobre la renta de las personas físicas (IRPF) (149) — Impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) (151)

Actividad económica..... 152

Banca, servicios financieros y mercado de valores (152): Deudores hipotecarios (152) — **Agua (153):** Cortes de suministro, restablecimiento y altas (153) — **Energía (153):** Derecho a la energía: accesibilidad (153) — **Ordenación del Juego (155)**

Comunicaciones y transporte..... 158

Transportes (158): Transporte aéreo (158) — Transporte por ferrocarril (159) — Transporte de viajeros por carretera (159)

Orden territorial: despoblación..... 160

Función y empleo públicos 161

Personal docente (161): Permiso de nacimiento y cuidado de menor por el progenitor (161) — **Clases pasivas (163)**

El Defensor del Pueblo como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (MNP)..... 168



**DEFENSOR
DEL PUEBLO**

www.defensordelpueblo.es