

10.1 SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES

10.1.1 Actuaciones relativas a menores en situación de riesgo o desamparo

El sistema de protección de menores se apoya en unas potestades muy contundentes atribuidas a los servicios sociales municipales y a las entidades públicas de protección (dependientes de la Administración autonómica). Cuando los padres o tutores no cumplen adecuadamente con las obligaciones derivadas de la patria potestad, está previsto legalmente que las administraciones desplieguen una serie de mecanismos de seguimiento, supervisión e intervención.

Las administraciones públicas competentes en protección de menores desarrollan, pues, actuaciones de gran importancia y trascendencia para la vida y la protección de los derechos de las niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo o desamparo hasta su mayoría de edad.

En la fase inicial de la intervención, salvo en casos de emergencia, los servicios sociales deben intentar que se solucionen los problemas detectados a través de planes de intervención sociofamiliar. Cuando esto no es viable o no se alcanzan los resultados deseables, la Administración autonómica debe adoptar medidas de protección del menor.

La resolución de desamparo por la que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 172 del Código Civil y en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, la entidad pública asume la tutela de los menores cuando estos queden privados de la necesaria asistencia moral o material, debido al incumplimiento o al imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección derivados de la patria potestad, conlleva la suspensión de la patria potestad o tutela ordinaria. Se trata de un acto ejecutivo de forma inmediata, e implica que los padres deben proceder a la entrega del menor, aunque impugnen la resolución.

La importancia de esta potestad, que supone la separación del niño de su núcleo familiar y su acogimiento, en muchos casos en un centro desconocido para él o en una familia de acogida de urgencia, durante el tiempo necesario para estudiar su situación en profundidad y adoptar las medidas que resulten más adecuadas a su caso particular, requiere una especial sensibilidad y atención por parte de los órganos que la tienen atribuida, así como un cuidado cumplimiento formal y material de las normas, con el fin de evitar vulneraciones de derechos.

A lo anterior se suma que los afectados, para oponerse y revertir la decisión administrativa, deben iniciar un proceso judicial civil denominado «de oposición a las resoluciones administrativas en materia de protección de menores», regulado en el artículo 780 de la Ley de Enjuiciamiento Civil.

Por ello, a criterio del Defensor del Pueblo, los servicios sociales y las entidades públicas de protección deben extremar en sus actuaciones el respeto a las normas, con el fin de evitar posibles vulneraciones de los derechos de las partes implicadas, teniendo siempre presente la exigencia legal de suficiente gravedad respecto a las causas que justifican la declaración de desamparo de un menor, así como su valoración y ponderación conforme a los principios de necesidad y proporcionalidad.

Por las mismas razones, las administraciones deben motivar las circunstancias que justifican el desamparo. Una motivación reforzada permite a los interesados conocer los factores que pueden influir en el futuro de la relaciones con sus hijos y oponerse a la resolución. Facilita, además, la labor del ministerio fiscal y de los tribunales en el ejercicio de sus labores de vigilancia y supervisión.

Las decisiones de las entidades públicas de protección responden a criterios técnicos en los que, entre otros factores, se evalúa la capacidad de los progenitores para atender adecuadamente a los hijos, los apoyos que en su caso puedan recibir y el vínculo que existe entre los menores y sus padres. Dichos aspectos son difícilmente valorables desde una institución como el Defensor del Pueblo. No obstante, con carácter general, esta institución recuerda a la Administración las obligaciones legales arriba referidas y otras cuestiones como la importancia de informar detalladamente a los padres sobre la resolución y la situación de los menores y sobre los motivos de las posibles medidas y las implicaciones que estas pueden tener. Asimismo, esta institución hace hincapié ante las entidades públicas de protección en el respeto al derecho de visitas familiares y a una comunicación fluida con los progenitores, salvo que existan causas motivadas que justifiquen su limitación o suspensión, y la exigencia de revisión de las medidas adoptadas en función de los posibles cambios que se hayan producido en las circunstancias familiares.

Las demoras en resolver las solicitudes de visitas con los hijos o hermanos, la disconformidad con la resolución de la Administración, al no quedar suficientemente motivadas las razones de separación de los menores, o el desconocimiento de las actuaciones que deben realizar los progenitores, tutores o guardadores para recuperar la custodia de sus hijos, son todos temas recurrentes en las quejas, que no siempre reciben una respuesta ágil por parte de las entidades públicas a las que el Defensor del Pueblo solicita información.

La mayor parte de las actuaciones iniciadas se acaba finalizando al constatar que existe un pronunciamiento judicial. Son muchos los padres que, cuando se dirigen al Defensor del Pueblo, no hacen mención a que tienen en curso un procedimiento judicial o que incluso existe ya un pronunciamiento que impediría la actuación de esta institución, lo que obliga a suspenderla cuando ya se encuentra en curso, en tanto el

ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde a los jueces y tribunales en exclusiva (17023649, 18010623, 18014457, entre otras).

Otros casos se concluyen al comprobar que la Administración ha actuado correctamente o ha rectificado su actuación (17010388, 17013311, 17021422, entre otras).

Acogimientos familiares

La preferencia por el acogimiento familiar frente al residencial cuenta con un enorme consenso legal, científico y profesional. De hecho, tras la reforma legal de 2015, tanto el mantenimiento del menor en su familia de origen, como la prioridad del acogimiento familiar frente al residencial en caso de que ello no sea posible, son principios rectores del sistema de protección de menores.

Sin embargo, preocupa al Defensor del Pueblo, y así lo refleja en sus informes desde hace varios años, el elevado número de niños que el sistema de protección de menores todavía acoge en el modelo residencial.

Si bien hay compromiso institucional con el acogimiento familiar y el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección, el cambio del modelo no se ha conseguido más de treinta años después de la introducción de la figura en el Código Civil en los años ochenta.

De acuerdo con el *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia*, que publica el Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, el número de acogimientos familiares fue 19.641 en 2016, 19.004 en 2017 y 19.545 en 2018. Los acogimientos residenciales fueron 14.104 en 2016, 17.527 en 2017 y 21.283 en 2018. Este incremento del acogimiento residencial en los últimos años, con el fuerte repunte producido en 2018, probablemente se explique por una intensificación en la llegada de menores extranjeros no acompañados.

Las estadísticas publicadas reflejan, además, que a lo largo de los años no se han producido reducciones significativas de la proporción de acogimientos residenciales en favor de los familiares. Es verdad que el total de acogimientos familiares se ha mantenido en unas cifras relativamente estables, y también es cierto que hasta 2018 era superior al número de acogimientos residenciales en el sistema de protección de menores.

No obstante, los porcentajes de cada tipo de acogimiento no distan mucho entre sí, lo que lleva a concluir que el acogimiento familiar no predomina ni es el prioritario como medida de protección (2016: 58 % familiares frente a 42 % residenciales; 2017: 52 % familiares y 48 % residenciales; 2018: 48 % familiares y 52 % residenciales). En

suma, las cifras ponen de relieve que, en términos proporcionales, el acogimiento residencial ha tenido y sigue teniendo más peso del que exigen la ley y el consenso científico y profesional.

Además, las cifras indican que 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 (16.878 en acogimiento residencial frente a 4.058 en familiar en 2017, y 23.172 en acogimiento residencial frente a 3.991 en acogimiento familiar en 2018). Puede concluirse que la entrada en el sistema de protección se produce a través del acogimiento residencial y no del familiar, lo que de alguna manera refleja el fracaso del acogimiento familiar de urgencia.

En estas cifras hay también que tener en cuenta que en España, dentro del acogimiento familiar, el acogimiento en familia extensa engrosa las cifras en mucha mayor medida que el acogimiento en familia ajena. Según los datos, en 2017, 12.748 fueron acogimientos en familia extensa frente a 6.256 en familia ajena, es decir, de los acogimientos familiares, el 67 % se produjeron en familia extensa y solo el 33 % en familia ajena. En 2018, la proporción era 64 % y 36 %, respectivamente (familia extensa 12.567; acogimientos en familia ajena 6.978).

Todo lo anterior demuestra que el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema y encuentra todavía muchos obstáculos. Sin un mejor y mayor desarrollo del sistema de acogimiento en familia ajena, el sistema de protección se verá obligado a utilizar el acogimiento residencial para muchos menores de edad durante mucho tiempo.

Por otro lado, la familia extensa supone en España un valioso recurso que no está adecuadamente tratado. La familia extensa hace frente al acogimiento de sus nietos, sobrinos, parientes y allegados desde una posición que con frecuencia es muy precaria. Existen carencias económicas y materiales, pero también de recursos psicopedagógicos de apoyo.

De todo ello se desprende que las administraciones públicas competentes han de adoptar políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. En esa dirección, en el último informe anual, el Defensor del Pueblo dio traslado de la actuación iniciada con la Comunidad de Madrid para conocer las medidas que tenía previsto adoptar con el fin de priorizar los acogimientos familiares, en la que además se solicitaron diversos datos para conocer la situación de los acogimientos en esa comunidad autónoma (tipos de acogimiento, número de acogimientos y de familias acogedoras, medidas para potenciar los acogimientos familiares y campañas de divulgación en medios de comunicación, dificultades para priorizar los acogimientos familiares, experiencia en acogimientos profesionalizados, altas en acogimiento

residencial tras ser declarados en desamparo, centros de la red de protección de menores).

En 2019, el Defensor del Pueblo inició también una actuación de oficio con las demás comunidades autónomas, en la que solicitaba la misma información y hacía hincapié en conocer las medidas que habían adoptado o tenían previsto adoptar para incentivar los acogimientos familiares, aumentar la captación y selección de familias de acogida, así como para mejorar la formación y el apoyo. Todas ellas han ido enviando sus informes, excepto Cataluña. Del conjunto de respuestas se concluye en síntesis.

- El número de familias acogedoras con carácter general es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo; en todas las comunidades autónomas se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar y captación de familias.
- Existen mayores dificultades para encontrar familias en los casos de mayores de 7 años (algunas comunidades autónomas sitúan la dificultad en mayores de 10, y otras en los adolescentes de 15 a 17), grupos de hermanos o menores con necesidades especiales por presentar circunstancias como discapacidad, problemas graves de salud, trastornos psiquiátricos, trastornos de conducta o ser menores extranjeros no acompañados.
- Las comunidades autónomas se muestran de acuerdo en que habría que desarrollar los acogimientos profesionalizados, al menos para estos casos de especial dificultad. Pero, a la vez, indican que no han desarrollado esta figura al presentar problemas para su encaje legal y laboral con la entidad pública de protección (alta e inscripción en la Seguridad Social y tipo de contrato).
- Las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben las familias acogedoras son escasas, y eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio de esta institución, es imprescindible pero no suficiente si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos reducir de forma significativa el residencial en el conjunto del sistema.
- Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

En aras de reducir sensiblemente el acogimiento residencial a favor del familiar, el Defensor del Pueblo considera que serían necesarias medidas adicionales que incentivaran el acogimiento familiar. En concreto, sería necesario mejorar las ayudas, dar más y mejor apoyo, así como formación a las familias acogedoras, aumentar el número

de familias capacitadas para acogimientos especializados y desarrollar el acogimiento profesionalizado.

En esa dirección, esta institución ha solicitado nueva información a cada una de las consejerías competentes para aclarar algunas cuestiones relativas a los requisitos para ser familia acogedora, las compensaciones económicas y los recursos de apoyo existentes para dichas familias, el desarrollo de los acogimientos profesionalizados y las campañas de captación previstas (16010175, 19004334 y relacionadas).

Por otro lado, se sigue teniendo conocimiento de casos de menores que pasan varios meses o incluso años en una familia de acogida de urgencia y la Administración decide, como medida más adecuada para el menor, la adopción por otra familia siguiendo los protocolos establecidos con carácter general, sin dar opción alguna a la familia que ha creado un apego sólido con el menor, lo que en ocasiones puede no coincidir con su interés superior e incluso causarle sufrimiento por los cambios que se producen en su vida. Ello conlleva el inicio de actuaciones con las administraciones competentes pero, en muchos casos, la cuestión se sustancia finalmente en vía judicial (18000163).

Las dificultades para buscar la solución más adecuada en cada caso concreto pueden ser de distinto orden, pero la Administración tiene la obligación de priorizar el interés superior del niño sobre el resto de posibles intereses afectados. Tal como recoge la Observación general n.º 14 (2013) del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, «el concepto de interés superior del niño es flexible y adaptable. Debe ajustarse y definirse de forma individual, con arreglo a la situación concreta del niño o los niños afectados y teniendo en cuenta el contexto, la situación y las necesidades personales. En lo que respecta a las decisiones particulares, se debe evaluar y determinar el interés superior del niño en función de las circunstancias específicas de cada niño en concreto».

En las actuaciones seguidas con la entonces **Consejería de Familia e Igualdad de Oportunidades de la Región de Murcia**, que había asumido la tutela de un menor de un año, sin que la cuidadora, que residía en Madrid con el niño, tuviera conocimiento de ello hasta meses más tarde, se puso de relieve que las decisiones se estaban tomando sin valoración individual de las circunstancias del menor, su desarrollo físico, su salud, su bienestar psíquico y su afectividad. Por ello, se formuló una Sugerencia a dicha consejería, que no la aceptó, alegando actuación improcedente de la acogedora. La tramitación quedó en suspenso al plantearse oposición ante el órgano judicial (19003949).

Tampoco resulta aceptable, ni ajustado al ordenamiento jurídico, que la carga de trabajo de los equipos que tienen encomendada la valoración de la idoneidad para el

acogimiento familiar de un menor suponga que la Administración tarde 15 meses en valorar a una abuela, mientras su nieta, una niña de 3 años, permanece en acogimiento residencial. Por ello, el Defensor del Pueblo formuló a la **Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía**, dos recordatorios de deberes legales: el de resolver en los plazos establecidos y el de 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.

Además, se formuló una Recomendación para que adoptara las medidas de organización que resulten pertinentes para reducir el tiempo que se dilata la valoración de idoneidad de las familias o personas que se ofrecen para el acogimiento familiar de menores en sus distintas tipologías, con una especial incidencia en los ofrecimientos en familia extensa de los menores que se encuentren en acogimiento residencial (18015753).

Paso a la mayoría de edad de personas con necesidades especiales

En el informe del pasado año, se dejaba constancia de los problemas derivados del acceso a la mayoría de edad de aquellos menores que fueron tutelados por la Administración a causa, entre otras, de sus necesidades de atención especiales derivadas de un elevado grado de dependencia y discapacidad. Se dejaba constancia de que el Defensor del Pueblo había dirigido una Recomendación a la **Consejería de Políticas Sociales y Familia de la Comunidad de Madrid**, a fin de que las posibles medidas a adoptar fueran valoradas con la antelación necesaria para garantizar que los menores con discapacidad en situación de desamparo no queden privados de la atención que estén recibiendo por su discapacidad y/o dependencia por el hecho de cumplir 18 años.

En su respuesta, la consejería ha dejado constancia de las medidas adoptadas para la garantía de los derechos del ciudadano al que afectaba el caso concreto, al tiempo que afirma que existe una coordinación continua para garantizar la transición de los menores con discapacidad con medidas de guarda o tutela a recursos de adultos, en los casos en que proceda a criterio técnico de la dirección general con competencia en materia de atención a menores.

Dado que en diciembre de 2019 cumplía 18 años el hermano del anterior, quien tiene también reconocido el grado III de dependencia y permanece tutelado por la Comunidad de Madrid, seis meses antes se iniciaron los trámites, informando a la familia de las implicaciones del cese de la medida de protección y de los trámites llevados a

cabo. En concreto, la Comisión de Tutela del Menor de la Comunidad de Madrid había puesto en conocimiento de la fiscalía la situación del menor, para que promoviera su incapacitación judicial total al estar próxima su mayoría de edad, y se nombrara tutora a la Agencia Madrileña para la Tutela de Adultos de la Comunidad de Madrid. Asimismo, en octubre de 2019, se comunicó la situación del menor a la Dirección General de Atención a Personas con Discapacidad, tal y como se realiza con otros menores cuando está cerca su mayoría de edad, indicando la necesidad de que tenga plaza en un centro residencial de adultos.

La **Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad** afirma estar especialmente sensibilizada con estos menores con discapacidad que cumplen la mayoría de edad. Por ello, cuando no es posible el regreso al domicilio familiar o carecen de una familia, si bien la alternativa es un recurso residencial de adultos, se prorroga su estancia en los centros de protección de menores si no existen plazas en estas residencias. Las actuaciones continuaban en trámite en la fecha de redacción del presente informe, a fin de comprobar la solución dada a este caso particular (18000497).

Un caso similar se planteó con un joven que había estado tutelado desde los 13 años y al cumplir los 18 fue enviado a casa de su madre, sin recursos para atender su difícil situación. La madre manifestaba que desde que llegó a su casa tuvo una crisis agresiva diaria y que en dos meses había ingresado en cuatro hospitales diferentes. El joven tiene reconocido un grado III de dependencia y el Programa Individual de Atención (PIA) determina, como modalidad de intervención más adecuada para su atención, el servicio de atención residencial para personas con discapacidad. Al cumplir la mayoría de edad, y únicamente por dicho motivo, se vio privado de la atención social y sanitaria que venía recibiendo por su discapacidad y dependencia en un centro residencial y volvió a vivir con su madre, que carece de la capacidad necesaria para su atención. Estos hechos fueron puestos en conocimiento de la consejería y, dos meses más tarde la madre informó de que se había dado plaza a su hijo en un centro adecuado (19013541).

10.1.2 Centros

La situación del Centro de Primera Acogida de Menores de Hortaleza (Madrid), de la que se informó ampliamente en el informe anual 2018, no solo no ha mejorado desde el inicio de actuaciones por parte del Defensor del Pueblo en 2016, sino que ha empeorado considerablemente, siendo crítica en la actualidad, tal y como se puede apreciar de los informes recibidos de la **Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid**, de las quejas presentadas y de las noticias que con frecuencia aparecen en los medios de comunicación social.

La sobreocupación persiste y es excesiva desde hace años. Vulnera los derechos de los menores acogidos, hace que se incrementen los conflictos e impide la realización adecuada de las preceptivas intervenciones de valoración y educativas con los menores en tanto las tareas de organización del centro ocupan el tiempo y el espacio. Sin embargo, a pesar de los problemas puestos de manifiesto y de las recomendaciones formuladas por el Defensor del Pueblo, la consejería no adopta las medidas que requiere esta situación.

Por ello, durante el año 2019, el Defensor del Pueblo ha continuado insistiendo a la Consejería de Políticas Sociales, Familias, Igualdad y Natalidad de la Comunidad de Madrid en la necesidad de adoptar con urgencia medidas que den solución material y duradera a la primera acogida de menores y que se ajusten a los objetivos que recogen las normas de aplicación. También ha formulado nuevas recomendaciones para que se limite el número de plazas de los centros Isabel Clara Eugenia y Hortaleza al previsto inicialmente, ya que es el que permite su adecuado funcionamiento y la debida intervención socioeducativa en esa fase; que se creen nuevos recursos que sean suficientes para ubicar a los menores que se encuentren en primera acogida de forma que todos tengan asignada una plaza en la que puedan recibir la atención individualizada que precisan, y que exige el ordenamiento, incluida la sociosanitaria, la educativa y de ocio; y que se adopten medidas para evitar que el tiempo máximo de estancia en los centros de primera acogida supere los tres meses.

La consejería manifestó aceptar las recomendaciones formuladas y comunicó que estaba valorando distintas opciones para dar una respuesta a la necesidad de limitar el número de plazas en los referidos centros con la mayor premura posible. Sin embargo, no concretaba qué medidas se estaba planteando adoptar ni tampoco las fechas previstas para su puesta en marcha. En consecuencia, y como quiera que sigue sin solucionarse el problema de sobreocupación del centro de Hortaleza, lo que perjudica gravemente su funcionamiento y vulnera los derechos de los menores que allí residen, el Defensor del Pueblo ha trasladado a esa consejería que no puede considerar aceptadas sus recomendaciones en tanto no se proceda a su materialización (16005990).

10.1.3 Adopción

Organismos acreditados para la adopción internacional

Durante 2019, cabe reseñar que finalmente se ha aprobado el Real Decreto 165/2019, de 22 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Adopción Internacional. Este reglamento, como se indicaba en el informe del pasado año, es una exigencia para el desarrollo de las nuevas funciones que la Ley 26/2015, de 28 de julio, encomienda a la

Administración General del Estado a través de la reforma de la Ley 54/2007, de 28 de diciembre, de Adopción internacional.

Tras la entrada en vigor del Reglamento de Adopción internacional, el 4 de julio de 2019, los Organismos Acreditados para la Adopción Internacional (en adelante, OAA), previo informe de la entidad pública en cuyo territorio tengan su sede, podrán ser acreditados por el Estado. Para poder desarrollar su actividad deberán estar también autorizados por el organismo competente en el país donde vayan a trabajar. Los OAA que no deseen tramitar nuevos ofrecimientos para la adopción internacional, continuarán trabajando para resolver los expedientes iniciados, al amparo de la acreditación de la entidad pública competente en materia de protección de menores.

El control y seguimiento respecto a las actividades de intermediación que vayan a desarrollar dichos organismos en el país de origen de los niños y niñas, corresponde a la Administración General del Estado si han obtenido esta acreditación. El control, inspección y seguimiento de estos organismos, con respecto a las actividades que vayan a desarrollar en el territorio de cada comunidad autónoma, corresponderá a la entidad pública competente en cada una de ellas, de acuerdo con la normativa autonómica aplicable.

10.2 FAMILIAS NUMEROSAS

A lo largo de 2019, se ha recibido un número considerable de quejas en las que los ciudadanos ponen de manifiesto su disconformidad con las consecuencias que la aplicación estricta de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, tiene respecto a su situación concreta. Así, entre otros, reiteran planteamientos como la desigualdad de las familias monoparentales con dos hijos frente a la familia de viudas o viudos con dos hijos; la exclusión del título de uno de los progenitores cuando no existe vínculo conyugal o la pérdida del derecho al título por parte de uno de los cónyuges tras la separación o el divorcio, aun en el caso de que la guarda de los hijos sea compartida.

La necesidad de modificación de dicha ley, a fin de introducir mejoras y adaptaciones a la evolución social, jurídica, económica y demográfica de las familias ha sido reconocida por los distintos gobiernos y es una 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. Dicho precepto exige al Gobierno que, en el plazo más breve posible, remita a las Cortes Generales, un proyecto de ley de reforma de la mencionada Ley 40/2003, con el objetivo de garantizar la igualdad de oportunidades y el acceso a los bienes y servicios públicos, contribuyendo a la redistribución de la renta y la riqueza de las familias.