



*Defensor del Menor  
en la Comunidad de Madrid*

*Informe Anual 2004*

	<u>Páginas</u>
<b>1. PRESENTACIÓN</b> .....	XIII
<b>2. LEY</b> .....	1
<b>3. INFORMACIÓN ECONÓMICA</b> .....	17
<b>4. LA COMUNIDAD DE MADRID EN CIFRAS</b> .....	33
<b>5. QUEJAS TRAMITADAS Y SUS RESULTADOS</b> .....	45
<b>1000. INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA</b> .....	47
1100. SITUACIONES DE RIESGO .....	47
1110. <i>Menores en riesgo</i> .....	47
1111. <i>Trastornos de comportamiento</i> .....	53
1112. <i>Mendicidad</i> .....	57
1120. <i>Menores en conflicto social</i> .....	64
1121. <i>Conflicto social Individual</i> .....	65
1122. <i>Conflicto social grupal</i> .....	66
1123. <i>Responsabilidad Penal del Menor</i> .....	67
1130. <i>Sectas</i> .....	79
1200. MENORES CON DISCAPACIDAD.....	80
1300. MENORES Y CENTROS PENITENCIARIOS.....	82
1400. MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO .....	86
1500. MENORES Y RELACIONES LABORALES .....	98
1600. VIVIENDA .....	102
1700. MENORES DESAPARECIDOS, SUSTRACCIONES Y FUGAS.....	104
1800. FIGURAS JURÍDICAS DE PROTECCIÓN .....	110

	<u>Páginas</u>
1810. <i>Adopción</i> .....	110
1811. <i>Nacional</i> .....	110
1812. <i>Internacional</i> .....	113
1820. <i>Tutela</i> .....	117
1830. <i>Acogimiento</i> .....	119
1840. <i>Guarda</i> .....	124
1850. <i>Residencias de protección a la infancia</i> .....	125
1900. RELACIONES DE FAMILIA .....	130
1999. <i>Información, orientación y asesoramiento</i> .....	143
<b>2000. EDUCACIÓN Y CULTURA</b> .....	<b>145</b>
2100. EDUCACIÓN .....	145
2110. <i>Convivencia en los Centros Educativos</i> .....	145
2111. <i>Régimen de convivencia en los Centros Educativos</i> .....	146
2112. <i>Trato Discriminatorio en la Escuela</i> .....	154
2113. <i>Relaciones Profesor - Alumno</i> .....	155
2114. <i>Relaciones entre Alumnos</i> .....	159
2120. <i>Necesidades Educativas Específicas</i> .....	170
2121. <i>Necesidades Educativas Especiales asociadas a Discapaci-</i> <i>dad</i> .....	172
2122. <i>Sobredotación</i> .....	184
2123. <i>Educación Compensatoria</i> .....	184
2124. <i>Absentismo Escolar</i> .....	195
2125. <i>Becas Escolares</i> .....	202
2130. <i>Recursos Materiales y Humanos</i> .....	202
2140. <i>Organización del Servicio</i> .....	208
2150. <i>Servicios Complementarios</i> .....	221
2160. <i>Educación No Obligatoria</i> .....	226
2200. PROTECCIÓN SOCIO-CULTURAL .....	230
2210. <i>Actividades o espectáculos</i> .....	231
2220. <i>Publicaciones</i> .....	233
2230. <i>Medios Audiovisuales</i> .....	236
2231. <i>Cadenas de Televisión y Radio</i> .....	236
2232. <i>Otros Medios Audiovisuales</i> .....	240
2240. <i>Derecho al honor, intimidad personal y familiar y propia imagen</i> .....	242
2300. PUBLICIDAD Y CONSUMO .....	252
2310. <i>Publicidad Genérica</i> .....	252
2320. <i>Publicidad dirigida a menores</i> .....	254
2330. <i>Consumo</i> .....	256
2331. <i>Venta de bebidas alcohólicas y tabaco</i> .....	258
2340. <i>Juguetes y Artículos para la infancia</i> .....	258
2400. TIEMPO LIBRE, DEPORTES Y JUEGOS .....	260

## **1800. FIGURAS JURÍDICAS DE PROTECCIÓN**

### **1810 Adopción (17)**

#### **1811 Adopción Nacional**

Como ya se hizo constar en la Memoria correspondiente al pasado ejercicio, a través de la Orden 92/2004, de 27 de enero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia hizo una convocatoria pública para la recepción de ofrecimientos de adopción nacional en la Comunidad de Madrid, que se extendió hasta el día 7 de junio.

Sin embargo, a la fecha de redacción de la presente Memoria Anual, la entidad pública no ha facilitado a esta Institución datos sobre el número de familias que solicitaron adopción nacional como consecuencia de esta convocatoria, ni tampoco de las adopciones formalizadas.

En cumplimiento de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y Adolescencia en la Comunidad de Madrid, antes de aceptar el ofrecimiento de unos solicitantes, la orden establece que se realizará un estudio de sus circunstancias sociofamiliares que permita obtener una firme certeza sobre su idoneidad para asegurar la cobertura de las necesidades subjetivas y objetivas del menor y el cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas. Este estudio se registrará por los criterios formulados en los artículos 57 y 58 de la mencionada Ley y, en todo caso, tendrán prioridad para el estudio y preferencia para la aceptación del ofrecimiento los solicitantes que reúnan las circunstancias establecidas en su artículo 59, esto es:

- a) Los residentes en la Comunidad de Madrid.
- b) Los ofrecimientos cuya diferencia de edad entre adoptado y adoptante o adoptantes no sea superior a cuarenta años. En caso de adopción por parejas se considerará la edad media de ambos.
- c) Los matrimonios o parejas, en el caso de menores de tres años de edad.

Pues bien, ante esta Institución compareció un matrimonio de residentes en Badajoz, poniendo de manifiesto su malestar por la negativa de la Comunidad de Madrid al estudio de su solicitud de adopción nacional por el hecho de ser ambos, residentes en Extremadura.

Según expresaban, cuando iban a entregar la documentación exigida, fueron informados de la imposibilidad de presentarla por no cumplir el requisito imprescindible de residir en la Comunidad de Madrid. A pesar de su insistencia ante una Trabajadora Social, de la que no especificaban ningún dato identificativo, se mantuvo la negativa a recoger su solicitud, de manera que los interesados se marcharon con su documentación. Más tarde, considerando que cumplían todas las exigencias necesarias para dar un hogar a un menor en condiciones idóneas, remitieron su solicitud por correo a la entidad pública, con la esperanza de que, al menos, fuera valorada.

Aunque el presente asunto excedía la competencia de este Comisionado, por cuanto no existe un menor afectado cuyos derechos deban salvaguardarse o promoverse, sino más bien el interés puntual de unos adultos afectados por una posible irregularidad de un proceso administrativo, la transparencia de los trámites de adopción ha sido objeto de especial interés para esta Institución, especialmente en lo que se refiere a la adecuada selección de los adoptantes, que contribuya a garantizar el éxito de la adopción.

En este sentido, esta Institución resolvió trasladar al Defensor del Pueblo, haciendo uso del cauce permanente de coordinación previsto en el artículo 15 de la Ley del Defensor del Menor, unas reflexiones por si le parecía oportuno tomarlas en consideración, en caso de coincidir con su parecer, en aras a lograr una mayor precisión en el proceso de adopción.

En primer lugar, la Ley madrileña 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, no menciona el lugar de residencia entre los mínimos que deben tomarse en consideración para valorar un ofrecimiento de adopción, si bien el artículo 59, como hemos visto, establece que tendrán preferencia los residentes en la Comunidad de Madrid, como después ha recogido la convocatoria aprobada por Orden 92/2004, de 27 de enero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales.

Atendiendo a lo dispuesto en la Orden 175/1991, de 18 de marzo por la que se desarrolla el Decreto de 23 de noviembre de 1988, de procedimiento de constitución y ejercicio de tutela y guarda de menores desamparados, el ofrecimiento de adopción debe dar lugar a la apertura del expediente de aceptación.

Para valorar los ofrecimientos, el artículo 8 establece que se tomarán en consideración varios criterios, el primero de los cuales es precisamente, *ser residente en la Comunidad de Madrid*, si bien se especifica que la toma en consideración de todas las circunstancias se *hará en su conjunto, mediante valoración ponderada de las que concurran en la persona o pareja que solicite la inscripción*. Por tanto, la residencia no es, ni parece que deba ser, el criterio determinante para otorgar o denegar la idoneidad para la adopción de un menor en desamparo, sino un dato más a tener en cuenta y valorar junto a otras circunstancias.

En este sentido, parece claro que los interesados, residentes fuera de la Comunidad de Madrid, tenían derecho a presentar su ofrecimiento de adopción, como así hicieron finalmente, y la entidad pública tenía la obligación de iniciar el proceso de estudio sociofamiliar. A tenor de lo dispuesto en la convocatoria, no obstante, las entrevistas que se realizaran posteriormente, dependerían de la necesidad de contar con familias seleccionadas y disponibles.

Es cierto que, según datos del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, en los últimos años, el número de niños entregados en adopción en la Comunidad de Madrid se ha reducido a unos 40 ó 50 casos anuales, algo más en el año 2003, y en toda España, la cifra no sobrepasa los 250.

Teniendo en cuenta el volumen de interesados en la adopción nacional en esta Comunidad y los criterios de prioridad y preferencia establecidos en la convocatoria, no parece que los promoventes pudieran albergar muchas esperanzas sobre su solicitud concreta. Sin embargo, ello no debería impedir que el interesado presente su solicitud, que la misma sea examinada y que obtenga una respuesta suficientemente motivada de la Comunidad de Madrid, que pueda ser revisada ante los órganos jurisdiccionales si no responde a sus intereses.

En dicha selección, como puede verse, no se consiguió la precisión que hubiera sido aconsejable y que permitiera a los técnicos y a los adoptantes saber a qué atenerse, haciéndose por tanto imprescindible una adecuada regulación que dote de seguridad jurídica a quienes se plantean la vía de la adopción.

Este expediente continúa en trámite, sin que esta Institución tenga conocimiento hasta la fecha, del parecer del Defensor del Pueblo (522/04).

Durante el ejercicio 2004 se ha mantenido la polémica acerca de la adopción por parejas homosexuales con la aprobación del proyecto de ley de modificación del Código Civil que permite el matrimonio entre personas del mismo sexo **(164/04)**.

El Proyecto de Ley prevé modificar el artículo 44 del Código Civil que regula el derecho a contraer matrimonio entre hombres y mujeres, introduciendo un segundo párrafo por el cual *«el matrimonio tendrá los mismos requisitos y efectos cuando ambos contrayentes sean del mismo o diferente sexo»*. Con esta modificación, los matrimonios homosexuales, en aplicación del artículo 175 del mismo texto legal, podrán optar a la adopción.

Con la aprobación del anunciado Proyecto de Ley, se inicia un trámite parlamentario que traslada el debate a los máximos órganos de representación ciudadana, el Congreso y el Senado, y en el que deberá primar el principio universal del interés superior del menor para facilitar un abordaje del tema en profundidad, pedagógico para la sociedad, que enriquezca los planteamientos iniciales, en la convicción de que la clara división social que hoy se produce debe ser reorientada en beneficio de la estabilidad del menor.

El Defensor del Menor considera que, si bien es cierto que se están produciendo avances en lo que a la aceptación social del colectivo homosexual se refiere, en estos momentos no se dan todavía las condiciones sociales necesarias para garantizar la estabilidad y el correcto desarrollo de los niños que puedan ser adoptados por parejas homosexuales.

El hecho es que la sociedad, y así lo demuestran recientes encuestas, va superando poco a poco la homofobia y los prejuicios existentes tradicionalmente sobre el reconocimiento de derechos civiles a los homosexuales, pero plantea aún muchas dudas acerca de la adopción y las posibles consecuencias que ésta pueda tener en lo referido a la aceptación social de los menores adoptados.

De hecho, según el Barómetro del CIS de junio de 2004, un 66.2 % de la población encuestada considera que las parejas homosexuales deberían tener derecho a contraer matrimonio. Sin embargo, cuando se plantea si las parejas homosexuales deben tener los mismos derechos que las heterosexuales a la hora de adoptar niños, se reduce al 48.2% el porcentaje de los que están muy de acuerdo o bastante de acuerdo con esta afirmación. Por otra parte un 47.6% está muy o bastante de acuerdo en que la pareja heterosexual garantiza mejor el bienestar de los niños, frente a un 9.7% que consideran lo mismo de la pareja homosexual.

Por todo ello, considera que, dado que la mayoría parlamentaria indica que la Ley será aprobada y que este Proyecto será una realidad, sería beneficioso para el conjunto de la sociedad y especialmente para los menores que transcurra un espacio prudencial de tiempo entre la posibilidad de contraer matrimonio entre parejas homosexuales y la facultad de adoptar por parte de las mismas. De este modo, adoptando esta medida cautelar y temporal se permitirá que la sociedad conviva con las nuevas situaciones familiares que se derivarán de los matrimonios entre homosexuales, de manera que, cuando se produzcan las adopciones, los menores implicados no sufran posibles rechazos, exclusiones o actitudes discriminatorias por parte de su entorno.

Por ello, la Institución plantea la posibilidad de establecer una moratoria de un plazo, que podría fijarse en dos años, en la entrada en vigor de la modificación del artículo 44 en lo referido exclusivamente a la posibilidad de adoptar prevista en el artículo 175.

Una vez aprobada la Ley, en los términos proyectados, la sociedad debe ser consciente de la necesidad de serenar el debate y de que cada uno de nosotros, y muy especialmente, los que más relación

tienen con el menor (padres, profesores, tutores...), propicien que las situaciones que vivan los menores que hayan sido adoptados por parejas homosexuales sean lo más positivas posible para su desarrollo y estabilidad. Esta circunstancia debe ser especialmente significativa en los centros escolares y en el entorno social próximo al menor.

### **1812 Adopción Internacional**

En varias ocasiones, los solicitantes de adopción se han dirigido a esta Institución para manifestar su desacuerdo con la resolución denegatoria de idoneidad, con la pretensión de que este Comisionado pudiera modificar aquélla (**89/04, 237/04**).

Sin embargo esta Institución carece de competencia para revisar una resolución de denegación del certificado de idoneidad para la adopción, dado que, a tenor de lo preceptuado por el artículo 3.2 del Estatuto Jurídico del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley de 8 de Julio de 1.996, este Comisionado no puede intervenir, en ningún caso, en el procedimiento para la solución de casos individuales cuya solución esté encomendada a órganos jurisdiccionales, ni en casos que requieran medidas de protección reguladas en la legislación civil y cuya competencia esté atribuida a las Administraciones Públicas.

En este sentido, se informa a los interesados que las normas procesales civiles, concretamente los artículos 779 y 780 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, les facultan para recurrir una decisión denegatoria sobre su idoneidad ante los Juzgados de Primera Instancia del domicilio de la entidad pública, a través de un procedimiento que se tramitará con arreglo al artículo 753 de la Ley citada.

Serán, por tanto, los Tribunales, los que habrán de valorar si la resolución que les considera no idóneos para la adopción, basada en los informes social y psicológico discutidos, es o no ajustada a derecho.

Sin embargo, como ya dejamos indicado en el Informe Anual del ejercicio anterior, partiendo de que la entidad pública no tiene otro objetivo que velar por el interés superior del menor y por su derecho a crecer en el seno de la familia más apropiada, sin duda, contribuiría a la defensa de este derecho, establecer una definición clara, adecuada y suficientemente justificada, de los criterios que deben tomarse en consideración para certificar la idoneidad de un solicitante de adopción (aquellos que deberían ser preferentes, otros que deberían impedir siquiera el inicio del expediente de aceptación, etc.) y por el contrario, para identificar factores de riesgo en los candidatos.

Ello contribuiría no sólo a la imprescindible transparencia y regularidad de los procesos, sino además, a la satisfacción y al respeto a los derechos de los administrados, que, con una motivación convincente e irrefutable, sabrían a qué atenerse y podrían asumir y comprender las razones de una negativa o por el contrario, podrían revisarlas en vía judicial.

Como ejemplo, una de las quejas planteadas el pasado año se refería a que la entidad pública había paralizado un proceso de adopción de una interesada debido al fallecimiento de su marido, alegando la necesidad de que transcurriera un año para elaborar el duelo por esa pérdida. Un mes antes del fallecimiento, los solicitantes habían viajado al país de origen a conocer al menor preasignado, de manera que se encontraban en espera de que se celebrara el juicio para obtener la resolución judicial de adopción.

En este caso, no se expresó a la interesada con suficiente detalle las razones que sirvieron de fundamento a la decisión adoptada por la Comisión de Tutela, sobre todo cuando después de realizarle una nueva valoración psicológica, se le había anticipado verbalmente el resultado positivo de la misma.

Es claro que la motivación se trata de un riguroso requisito de cualquier decisión administrativa, que debe permitir a los interesados tener abierta la posibilidad de un control jurisdiccional de la mencionada decisión.

En este sentido, es imprescindible que los criterios técnicos que fundamentan las decisiones de la Comisión de Tutela se plasmen en una regulación con el mayor rigor posible y sean conocidos por quien se plantea la vía de la adopción y por los técnicos que intervienen en la misma, sobre todo teniendo en cuenta que la idoneidad es concluyente en el proceso y que la resolución que la deniega puede ser objeto de recurso.

Es cierto que la casuística es amplia y variada, pero la experiencia de la entidad pública la faculta para hacer una definición acertada, precisa y flexible de unos criterios que puedan adaptarse a la realidad. De hecho, esta Institución ha tenido noticia de la elaboración de un borrador de Decreto sobre la idoneidad para la adopción, que esperamos pueda elaborarse en el presente ejercicio.

En el año 2004 se han repetido las quejas sobre los retrasos en la práctica de la inscripción de los niños adoptados en el Registro Civil Central (**365/04, 814/04, 1214/04, 1215/04, 1126/04**).

El pasado año, como consecuencia de algunas quejas ya se formuló consulta al Magistrado Juez Encargado del mismo sobre el plazo aproximado que suele ser habitual para la inscripción de los menores adoptados de origen extranjero. En su informe se especificaba que el plazo suele situarse en torno a siete u ocho meses, y se verá incrementado si la documentación procede de otro Registro Civil o es necesario requerir a los interesados para que aporten algún documento imprescindible para practicar la inscripción. El motivo de esta tardanza al que se alude es la gran cantidad de expedientes que se reciben, unido a la falta de medios personales y materiales.

En el pasado ejercicio se han repetido las quejas sobre la misma cuestión, por lo que esta Institución ha incidido en este asunto, solicitando informe a la Dirección General de Registros y del Notariado.

Es indudable que los retrasos de ocho, nueve meses o hasta un año sin formalizar la inscripción del menor adoptado, causan importantes perjuicios al mismo y a sus representantes legales, dado que durante ese periodo, el hijo adoptado no tiene tarjeta de la Seguridad Social, sino que se inscribe de forma provisional en la de sus padres, con la obligación de renovarla periódicamente hasta poder contar con un Libro de Familia; a la hora de formalizar matrículas de colegios o guarderías los representantes legales deben presentar la resolución judicial de adopción o la partida de nacimiento extranjera, desvelando información confidencial, aunque quizás no deseen hacerlo. El menor tampoco puede viajar fuera de nuestro país; la familia no se beneficia de determinadas ayudas, como la concedida a las madres trabajadoras; etc.

Por otra parte, se pone de relieve que esos ocho meses para la inscripción, a veces transcurren sólo para indicar a los interesados que falta algún documento necesario para la inscripción, de manera que, una vez subsanado este defecto, empieza de nuevo a correr otro plazo semejante.

Además, las quejas ponen de relieve la deficitaria atención que se presta desde dicho organismo y las dificultades de los padres para poder contactar telefónicamente con el Registro, al objeto de obtener información sobre su expediente.

Ante esta situación, se solicitó como decimos, la colaboración de la Dirección General de Registros y del Notariado, rogando pusiera en marcha las actuaciones que estimara necesarias para lograr una mejora en el Servicio Público que se presta por parte del Registro Civil Central y para que hiciera llegar al Ministerio de Justicia y a la Consejería de Justicia e Interior, si fuera el caso, estas observaciones, en aras de la mejor atención de la infancia.

Recientemente se ha recibido contestación de la mencionada Dirección General en la que se explicaba que *la demora en la realización de las funciones del Registro Civil Central se debe al importante incremento de trabajo que existe en dicho Registro, concebido y regulado para prestar servicio en un país primordialmente origen y no destino de inmigración como ocurre en la actualidad. Y añadía el informe que en la actualidad se están arbitrando soluciones para llevar a cabo un complejo proceso de actualización que le permita responder a las crecientes demandas ocasionadas por los documentos derivados de las solicitudes de nacionalidad española, opciones de los hijos de los nuevos españoles, matrimonios de estos, adopciones internacionales, retornos de españoles que antiguamente emigraron y sus descendientes, etc.*

Confiamos en que las citadas reformas redunden en beneficio de todos los ciudadanos que acuden al Registro Civil Central.

Por continuar con lo que se refiere a las inscripciones en el Registro Civil de los hijos adoptivos, es importante destacar la novedad introducida durante el pasado ejercicio por la Instrucción de la Dirección General de los Registros y del Notariado de fecha 1 de julio de 2004, dado que supone un avance en la protección a la intimidad del menor adoptado.

La nueva regulación modifica la regla primera de la Instrucción de 15 de febrero de 1999 sobre constancia registral de la adopción, mediante la adición de un segundo párrafo, quedando redactada dicha regla de la siguiente manera:

*«Una vez extendidas en el Registro competente la inscripción principal de nacimiento y la marginal de adopción, si el matrimonio adoptante lo solicita durante la minoría de edad del adoptado, podrá extenderse en el folio que entonces corresponda, una nueva inscripción de nacimiento en la que constarán solamente, además de los datos del nacimiento y del nacido, las circunstancias personales de los padres adoptivos y la oportuna referencia al matrimonio de éstos. En los casos de adopción internacional, el adoptante o los adoptantes de común acuerdo, pueden solicitar que en la nueva inscripción, conste su domicilio como lugar de nacimiento del adoptado».*

De esta forma se establece una ficción por la cual, a todos los efectos legales, el lugar de nacimiento del inscrito es el municipio en el que se haya practicado el asiento, impidiéndose de esta manera la publicidad de un dato que pudiera perjudicar los intereses del menor.

Haciéndose eco de dicha cuestión, el Proyecto de Ley que modifica el Código Civil en materia de separación y divorcio se refiere en su Disposición Final Segunda a esta cuestión, modificando el párrafo 1º del artículo 20 de la Ley de 8 de junio de 1957, reguladora del Registro Civil y añade que, en caso de adopción internacional, el adoptante o adoptantes de común acuerdo, podrán solicitar que en la nueva inscripción conste su domicilio en España como lugar de nacimiento del adoptado. Se considerará a todos los efectos legales, que el lugar de nacimiento del inscrito es el municipio en el que se haya practicado el asiento y las certificaciones en extracto sólo harán referencia a ese lugar.

Otros problemas planteados durante el pasado ejercicio se referían a la obtención de visado a la salida del menor del país de origen (556/04, 692/04).

Para que el menor adoptado pueda entrar legalmente en el país de recepción, deben respetarse las exigencias en materia de inmigración. Si el menor adquiere ya la nacionalidad española en su país de origen, tan sólo necesitará el pasaporte para viajar a nuestro país; en caso contrario necesitará un visado.

Sobre este punto se presentaron dos quejas con relación a la Kafala islámica.

El Islam, como sabemos, no reconoce la filiación adoptiva, de manera que muchos españoles se desplazan a países islámicos para constituir una kafala y posteriormente en España, formalizar una adopción. Para ello se requiere obtener un visado de residencia por *otras causas* que permita al menor salir con sus tutores y futuros adoptantes, para venir a nuestro país.

Las quejas se referían precisamente a las dificultades que se plantearon a dos familias para la obtención del referido visado. Una vez obtenido el certificado de idoneidad de la entidad pública, constituida la tutela por las autoridades marroquíes, expedido el pasaporte y la autorización judicial para ser trasladado a nuestro país; los interesados solicitaron un visado ante el Consulado de España en Casablanca, sin comprender cómo después de transcurrido un mes, no habían recibido siquiera contestación del mencionado organismo, con los imaginables perjuicios que esta situación estaba causando a la familia.

El Defensor del Menor se dirigió a la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consultares del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación solicitando su interés sobre el asunto al objeto de que se prestase a las familias el asesoramiento adecuado y se adoptasen las medidas oportunas para agilizar el proceso de concesión del correspondiente visado.

En una primera contestación, la mencionada Dirección General informó que se habían dado las oportunas instrucciones al Cónsul General de España en Casablanca para que, de no mediar impedimentos legales, se concediera el correspondiente visado.

Sin embargo, consultada nuevamente sobre los motivos de las dificultades a las que se enfrentaban estas familias, pudo saberse que, en tanto se regulaba el nuevo reglamento de extranjería, se había acordado en el mes de junio pasado un procedimiento, entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el de Trabajo, Interior, Justicia y Administraciones Públicas, por el cual para la expedición de un visado de residencia en España a favor del menor sobre el que se ha constituido Kafala de acuerdo con su legislación nacional, las oficinas consulares requieren un informe previo favorable a la residencia en España, emitido por la Delegación o Subdelegación del Gobierno correspondiente.

Estas familias se vieron afectadas por plantearse su caso en pleno proceso de cambio, en el que las propias instituciones estaban aplicando el nuevo procedimiento, pero afortunadamente poco después obtuvieron el visado y pudieron venir a España con sus hijos.

Con relación al Programa de Apoyo Post-adoptivo ya mencionado en el pasado Informe Anual, no se puso en marcha hasta octubre del pasado año, con la finalidad de prestar asesoramiento y ayuda a aquellas familias madrileñas que tengan hijos adoptados ante todas aquellas cuestiones que puedan plantearse tras el proceso. A la fecha de redacción de este Informe Anual, esta Institución no ha recibido aún los datos solicitados sobre el funcionamiento de dicho programa.

En tres ocasiones los ciudadanos han solicitado asesoramiento sobre alguna cuestión referida al proceso como plazos, funcionamiento de la ECAI o de la entidad pública (**300/04, 318/04, 973/04**) y en un caso no pudo admitirse a trámite una queja referida a la actuación de la Fundació Vidal i Barra-

quer, del Institut d'Acolliment i d'Adopcions o de la ECAI Infancia i Futur, que operan en el ámbito de Cataluña, remitiendo al interesado a plantear el asunto ante el Sindic de Greuges. **(89/04)**.

### **1820 Tutela (8).**

Cuando un menor queda privado de la necesaria asistencia moral o material y soporta una situación de hecho que puede calificarse de desamparo, la Entidad Pública competente tiene la obligación legal de asumir su tutela y adoptar las medidas de protección necesarias para su guarda, dejando en suspenso la patria potestad de sus progenitores en tanto en cuanto no varíen las circunstancias que sirvieron de base para adoptar dicha tutela automática derivada del incumplimiento o el imposible o inadecuado ejercicio de los deberes de protección establecidos por las leyes para la guarda de aquél.

En el año 2004 esta Institución incoó 8 expedientes en relación con este tipo de tutela y atendió 33 llamadas telefónicas. Si se comparan estos datos con los del año anterior se observa un evidente descenso tanto de los expedientes tramitados (que pasaron de 15 a 8) como de las llamadas recibidas (que de 44 disminuyeron a 33).

De los 8 expedientes aludidos, 5 se encuentran ya totalmente concluidos (**172/04, 231/04, 462/04, 753/04 y 972/04**) estando el resto aún en fase de tramitación (**530/04, 597/04 y 1182/04**).

Si se analiza el contenido de las quejas presentadas se puede vislumbrar qué cuestiones preocupan a los ciudadanos, qué actuaciones de la Administración Autonómica son cuestionadas por aquéllos y qué acciones deben emprenderse para modificar o subsanar las que no sean correctas.

En tal sentido han de reseñarse los siguientes extremos:

\* Siguen produciéndose significativos retrasos en la emisión de los informes solicitados por parte del Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

Así por ejemplo, en uno de los expedientes que está actualmente en trámite (**530/04**) se está a la espera de la pertinente contestación desde junio del pasado año. Esta tardanza tiene que tener una clara justificación. No puede considerarse, de un modo simplista, que tal incorrecto funcionamiento puede sólo deberse a la impericia o a la desidia del funcionario. Se hace imprescindible la indagación de las causas que están produciendo esta situación, debiendo valorarse, en primer lugar, si es adecuada -o excede de los límites razonables- la ratio existente entre técnicos y expedientes, pues es muy probable que la excesiva carga de trabajo y la insuficiencia de personal en la Comisión de Tutela esté favoreciendo y consolidando disfunciones en la tramitación de aquéllos que deben ser subsanadas.

\* La situación referida, obviamente, no sólo produce alteraciones entre las Instituciones. También los particulares se ven afectados, de un modo muy directo y gravoso, con motivo de esta sobrecarga de expedientes que impide el contestar en un plazo adecuado a los ciudadanos.

Salvo las actuaciones que están sometidas a plazo, es cierto que la Entidad Pública goza de libertad para contestar al interesado sin supeditación a una limitación temporal concreta, siempre y cuando la respuesta se produzca en un plazo razonable. Si por motivos ajenos al ciudadano aquélla se produce en un tiempo que la hace ineficaz, no sólo se estará incumpliendo por la Administración sus obligaciones sino que, además, se instaurará en la ciudadanía una sensación de desconfianza, recelo o distanciamiento hacia quien presta la actividad protectora que en nada coadyuva a la saludable percepción que deberían

tener los ciudadanos de aquéllos que realizan un Servicio Público. Con todo, no es esta sensación de desánimo la que debe despertar nuestra alerta, sino las consecuencias negativas o menos beneficiosas que para los menores se deducen de la inactividad o extemporánea actividad de la Administración.

No parece aceptable que habiendo solicitado la abuela paterna de una menor su acogimiento familiar, desde el mismo día en el que se asumió su tutela, tengan que transcurrir más de 18 meses para que se acuerde tal medida de protección, estando la niña durante ese largo periodo de tiempo sometida a distintos cambios de residencia y lejos de su hermano, ya acogido con anterioridad por el mismo pariente **(927/04)**.

Por otro lado, y en sintonía con lo anterior, cuando se solicita por un familiar de un menor tutelado un permiso de vacaciones y esta petición no se contesta con la suficiente antelación respecto de la fecha prevista para el disfrute del periodo vacacional, no sólo se está dando motivo al ciudadano para protestar por un anómalo funcionamiento administrativo sino que, además, se está privando a un menor de unas posibilidades de normalización en su vida que no deberían verse nunca truncadas por un problema meramente burocrático **(597/04)**.

En casos como el que se identifica con el expediente mencionado hay que insistir en la necesidad de contar con la opinión del menor al que afecta la decisión pendiente, pues resulta paradójico que, a veces, sea la propia Entidad tuteladora la que conculca la obligación que toda Administración tiene de velar por el pleno ejercicio de los derechos subjetivos del menor y, entre ellos, el de ser oído en todo lo relativo a las cuestiones que le incumben.

Por ello no puede dejar de insistirse en la necesidad de que la Administración afronte con responsabilidad sus compromisos y proporcione al ciudadano que así lo demande una respuesta rápida y fundada que, caso de serle desfavorable, pueda ser recurrida de conformidad con la legislación vigente.

\* En íntima conexión con esta presumible excesiva carga laboral los ciudadanos se quejan de la dificultad para contactar -personal o telefónicamente- con los técnicos encargados de sus respectivos expedientes.

\* Se sigue reprochando a la Administración su incapacidad para gestionar los acogimientos de menores en su ámbito familiar extenso antes de proponerlos y acordarlos en familia alternativa. La escasa o nula indagación sobre posibles acogedores en el ámbito más próximo al menor desprotegido está propiciando acogimientos en núcleos familiares ajenos cuando podrían efectuarse dentro del propio contexto familiar **(462/04)** con las ventajas que esta medida tendría para el bienestar e interés superior de aquél.

\* Se observa con gran preocupación la dificultad que tiene la Administración Autónoma para la efectiva puesta en práctica de la tutela acordada. Unas veces la anomalía se detecta desde el principio. En esos supuestos los menores efectados continúan, incomprensiblemente, conviviendo con sus progenitores, sin ingresar en Centro alguno, y pese ha haberse constatado la situación de desamparo. En otros casos la disfunción se produce durante el transcurso del ejercicio de la tutela, cuando por haberse fugado el menor del Centro o del domicilio de la familia acogedora se encuentra en una evidente situación de riesgo al carecer del control o de la vigilancia necesaria. En ambos ejemplos existe una evidente responsabilidad de la Administración y una falta de asunción de sus funciones y competencias por lo que, a la vista de cada supuesto, se deberán arbitrar por aquélla los medios necesarios para la subsanación de estas prácticas **(530/04)**.

**1830. Acogimiento (23).**

El acogimiento familiar produce la plena participación del menor en la vida de familia e impone a quien lo recibe las obligaciones de velar por él, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral.

El acogimiento puede ejercerse tanto por la persona o personas que sustituyan al núcleo familiar del menor como por el responsable del hogar funcional. Siempre ha de formalizarse por escrito, con el consentimiento de la Entidad Pública, de las personas que reciban al menor y de éste mismo, si tuviera doce años cumplidos. El consentimiento de los padres también será necesario -salvo que se trate de un acogimiento familiar provisional- cuando fueren conocidos y no estuvieren privados de la patria potestad.

El documento de formalización debe necesariamente aludir o incluir determinados extremos a los que hace mención la legislación vigente. También especifica el Código Civil las causas por las que el acogimiento puede cesar.

Cuando los padres no consienten el acogimiento o se oponen al mismo, sólo puede acordarse éste por la autoridad judicial competente, atendiendo el interés superior del menor.

El acogimiento familiar puede adoptar distintas modalidades: simple, permanente y preadoptivo.

Se residencia en el Ministerio Fiscal la superior vigilancia de esta figura de protección, debiendo comprobar por ello, al menos semestralmente, la situación de cada menor, y promover ante el Juez, en su caso, las medidas de protección que estime necesarias.

En el pasado año 2004 se incoaron en esta Institución un total de 23 expedientes bajo este epígrafe, lo cual supone un importante aumento (un 35,29%) respecto de los iniciados en el periodo anterior. Sin embargo ha disminuido (un 23,07%) el número de consultas telefónicas efectuadas por los ciudadanos respecto de esta concreta medida de protección. En ese periodo se han atendido 52 llamadas lo que representa sobre el cómputo total de consultas recibidas un porcentaje de un 1,67%.

De los 23 expedientes referidos más de la mitad de ellos -concretamente 13 (**138/04, 234/04, 260/04, 261/04, 263/04, 426/04, 444/04, 455/04, 734/04, 766/04, 826/04, 993/04 y 1267/04**)- fueron concluidos a lo largo del pasado año. Las causas más frecuentes por las que estos expedientes fueron archivados son las siguientes:

\* Imposible actuación directa de este Comisionado al estar el asunto sub iudice. Esta circunstancia no impide, en todos los casos, que el interesado reciba un escrito explicativo de este hecho obstativo y una orientación sobre su caso, siendo recibido personalmente, en múltiples ocasiones, en esta Sede para darle la explicación que necesita (**138/04, 766/04**).

\* Insuficiente información y falta de colaboración del promovente, lo que impide la continuación de la tramitación del expediente (**1267/04**).

\* Ausencia de competencia territorial. Al ser esta Institución única en todo el territorio nacional son muchos los ciudadanos que envían sus quejas a la misma, ignorando que fuera de nuestra Comunidad Autónoma no cabe la actuación de este Comisionado. Sin embargo, este hecho no impide que pueda ayudarse a otras personas de otras zonas de nuestro país, bien a través de la orientación que se les presta (**263/04, 734/04**), bien -sobre todo- a la cooperación y a la coordinación institucional.

En tal sentido esta Institución está especialmente satisfecha de la actividad llevada a cabo para proteger los intereses de una menor de edad que, acogida de hecho -durante varios años- por una familia de Murcia, iba a ser trasladada a una residencia de protección, al no tener los acogedores relación de parentesco con aquélla y considerar que la misma se encontraba en una situación de desamparo (234/04).

En aras a la necesaria cooperación entre Instituciones, y con el fin de que el Ministerio Fiscal pudiese proponer, en el pleito correspondiente, la medida que considerara más adecuada en defensa de los intereses de la menor, esta Oficina remitió un documentado escrito al Excmo. Sr. Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Murcia trasladándole la lucha del matrimonio acogedor por dar estado legal a su situación de facto y por impedir la institucionalización de aquélla o su acogimiento por parte de otra familia alternativa con la que la menor no tendría vínculo alguno.

Se entendía que si se adoptaba la medida que la Administración propugnaba podría estársele privando a la mencionada menor de la estabilidad necesaria y del vínculo afectivo de «apego» que es básico para su desarrollo emocional y social así como fundamental para que se produzca un sentimiento de identidad personal y de pertenencia a un grupo.

La atención prestada al caso por la Fiscalía referida fue digna de ser resaltada, por la sensibilidad que demostró su titular y por la rapidez con la que dió instrucciones al Fiscal del caso. Al fin, el Juez, acorde con el posicionamiento del Fiscal, dictó sentencia dejando sin efecto la orden de internamiento de la menor permitiendo, en consecuencia, la permanencia de la niña con sus actuales guardadores mientras se resolvía por la Entidad competente su situación personal, al considerar innecesario para esta evaluación su ingreso en un Centro Público. En su resolución el Juzgador advierte a la Administración *«que la actual situación de convivencia de la menor con los demandantes debe ser valorada por la Administración, en interés de aquélla, de tal manera que si finalmente se optara por el acogimiento con terceras personas, ajenas a la familia extensa, dicha solución debería contemplar los vínculos afectivos ya existentes, descartándolos solamente si existieran razones importantes que, en la actualidad, no se han argumentado ni probado por los Servicios de Protección implicados»*.

\* Subsanación de la actuación administrativa. El Decreto 121/1988, de 23 de noviembre, regula el procedimiento de constitución y ejercicio de la tutela y guarda de los menores desamparados, facultando a la Comisión de Tutela para instar ante los Tribunales de Justicia cuantas acciones fuesen necesarias en defensa de los intereses de los menores protegidos. El seguimiento de las medidas impuestas corresponde a la Administración quien tiene la responsabilidad de constatar, periódicamente, si aquéllas deben mantenerse o tienen que modificarse en función de las necesidades y de los intereses del menor. Por igual motivo, vigente una resolución judicial, la Entidad Pública debe también plantearse la posibilidad de promover, en los casos que así sea necesario, el correspondiente procedimiento judicial para la modificación de las medidas impuestas judicialmente, si considera que -transcurrido el tiempo- éstas son perjudiciales para los sujetos sometidos a tutela.

Lamentablemente, en algunos casos se observa cómo la Entidad Pública no tiene capacidad de respuesta para el seguimiento o para la modificación que se requiere y, pese a sus esfuerzos por ejercer el control necesario sobre los acogimientos acordados, se ve desbordada por una actividad para la que, en muchas ocasiones, no cuenta con los efectivos personales o materiales que precisa.

Afortunadamente en estos supuestos la tramitación de la queja por parte de este Comisionado produce los efectos deseados, pues la obligación de contestar a esta Institución implica para el I.M.M.F. la

revisión previa del expediente y la necesidad de adoptar nuevas decisiones a la vista de las cuestiones planteadas.

Así, en uno de los casos **(260/04)**, se evitó que un menor permaneciera innecesariamente institucionalizado en una Residencia de Protección de nuestra Comunidad, máxime cuando una resolución judicial había acordado con anterioridad la revisión anual de la medida impuesta y existía, además, la posibilidad de un acogimiento familiar por parte de la abuela paterna. La colaboración y la coordinación entre este Comisionado y la Administración facilitó el cumplimiento del mandato judicial, la valoración de la alternativa familiar ofrecida y de la conveniencia de mantener al menor protegido en el recurso en el que se encontraba así como la gestión de la queja del progenitor. La actuación conjunta propició, en suma, la revisión del caso y la adopción de una nueva decisión administrativa acorde con el superior interés de aquél.

Una de las disfunciones que se repite con mayor frecuencia, y que por ello debe ser objeto de subsanación por parte de la Administración Autonómica, es la descoordinación existente entre los Servicios Sociales y la Comisión de Tutela.

Estando condicionada la formalización de los acogimientos a la recepción de los correspondientes informes y valoraciones efectuados por los operadores sociales de zona, se constata cómo frecuentemente la tardanza en la emisión de aquéllos condiciona una respuesta en plazo a los interesados sobre la viabilidad de su petición. Si a esta tardanza se suman otras, no es difícil comprender la desesperación -cuando no frustración- del ciudadano ante el silencio de la Administración y, lo que es peor, las consecuencias que esta inactividad reporta para los menores sometidos a medidas de protección **(426/04)**.

\* Aportación al interesado de la información demandada. En bastantes ocasiones las quejas de los ciudadanos denotan un desconocimiento grave de su situación y de las posibles alternativas o soluciones para su caso. En estos supuestos la labor de este Comisionado se limita a informar a los particulares de cómo pueden resolver sus dudas, actividad ésta que genera una gran gratitud por su parte **(826/04)**. Los familiares acogedores suelen demandar información sobre las ayudas con las que pueden ser favorecidos por razón del acogimiento realizado (455/04), suscitando especial interés el tema de las pensiones de orfandad. Con este motivo desde esta Institución se facilitó a los tíos acogedores de un menor huérfano una amplia carta explicativa de los recursos que podían solicitar y se les comentó la posición del Tribunal Supremo a este respecto (261/04).

El Alto Tribunal, en una reciente sentencia, establece que una menor acogida permanentemente por su abuelo y por su segunda esposa (fallecida) no tiene derecho a pensión de orfandad por la muerte de ésta, porque la Ley General de la Seguridad Social sólo reconoce la pensión a los hijos por naturaleza y a los adoptados. De este modo, y como consecuencia del fallecimiento de la segunda esposa, se reconoció al demandante su pensión de viudedad y a la hija común de ambos su pensión de orfandad, siendo denegada ésta para la menor acogida por aquéllos.

El Supremo fundamenta que la filiación sólo tiene lugar por naturaleza o por adopción (artículo 108 del Código Civil) y consecuentemente el acogimiento familiar permanente no es en el momento presente una situación protegida por la prestación de orfandad.

El acogimiento -dice la sentencia- produce la plena participación del menor en la vida de la familia de la persona a quien se ha encomendado, la que asume los deberes propios del contenido personal de la patria potestad, es decir (artículo 173), velar por el acogido, tenerlo en su compañía, alimentarlo, educarlo y procurarle una formación integral; efectos éstos que, indudablemente, son mucho

menores que los correspondientes a la relación entre adoptantes y adoptado, que son idénticos a los que resultan de la filiación por naturaleza.

Añade el Supremo que *«cualquiera que sea la razón de esta regulación que pudiera ser criticable, lo cierto es que tampoco desde el principio constitucional de igualdad merece reproche la desigual protección de los hijos naturales o adoptivos con los menores acogidos permanentemente»*. El Alto Tribunal estima que no se ha violado el principio de igualdad por el hecho de que el fallecimiento de la segunda esposa del peticionario origine prestación de orfandad a favor de su hijo por naturaleza y no a favor de la acogida familiarmente porque la naturaleza, constitución y efectos de ambas situaciones son distintas y su régimen regulador en el Código Civil es diferente.

Si se analiza el conjunto de los expedientes incoados (los que aún continúan en trámite representan un porcentaje de un 43,47% respecto de la totalidad de los mismos) se detecta que los interesados suelen reproducir, año tras año, similares quejas en las que denuncian errores, anomalías o incorrecciones por parte de la Entidad Pública en orden a la tramitación de sus expedientes administrativos.

Por esta razón es preciso insistir -como en años anteriores, ya se ha hecho- en la necesidad de mejorar la atención al ciudadano sobre todo en cuestiones como las que, a continuación, se especifican:

- El seguimiento de los expedientes
- En íntima conexión con lo anterior, la necesidad de revisar los criterios de protección aplicados, cuando se producen acontecimientos posteriores y nuevos que modifican la situación existente y que exigen o aconsejan el cambio de los que se adoptaron con anterioridad.
- La comunicación entre técnicos y familiares
- Las necesarias indagaciones en los acogimientos de los miembros dispuestos a asumir esta responsabilidad dentro de la familia extensa.
- El apoyo necesario con el que deben contar las familias acogedoras

Seguimiento de los expedientes.- La supervisión y el seguimiento de la medida acordada se torna fundamental como responsabilidad de la Entidad Pública que tiene encomendada la protección y la tutela de los menores. También la Fiscalía ha de realizar, igualmente, esta tarea de vigilancia por exigirlo así la legislación vigente.

Si, por falta de medios materiales o personales, ésta no se realiza habrá que incrementar los recursos existentes para que tal vigilancia, supervisión y seguimiento se hagan efectivos, tal y como ya ha propuesto este Comisionado en reiteradas ocasiones.

A título de ejemplo se cita el expediente número **71/04**, en el que pudo comprobarse que una menor vivió durante bastante tiempo fuera del recurso residencial establecido -Centro de Protección- sin que la Administración competente tuviera noticias de este hecho y desconociendo, por lo tanto, el paradero real y actual de la misma.

Revisión de los criterios de protección aplicados.- Los referidos criterios deben gozar de la necesaria flexibilidad cuando varían las circunstancias que dieron lugar a su adopción. En ocasiones, sin embargo, lo que se detecta es una distonía en los criterios de protección aplicados cuando se observa una idéntica situación de riesgo dentro del mismo núcleo familiar.

Resulta incomprensible la actuación de la Administración cuando habiendo tutelado a un menor de edad, y establecido para el mismo un acogimiento en su familia extensa, permite que otro de sus hermanos se mantenga en el mismo domicilio familiar con el evidente riesgo para el mismo (**477/04** y **1054/04**).

Comunicación entre técnicos y familiares.- Son frecuentes los recelos de los acogedores ante la actitud de la Administración derivados de la atención que se les presta y ante la escasa información que se les brinda. Las quejas revelan la necesidad de una mayor información a las familias de menores acogidos. También evidencian que es preciso que las resoluciones que se emiten por parte del Instituto Madrileño del Menor y la Familia estén suficientemente motivadas y aludan a todos los extremos en que se apoyan las medidas de protección adoptadas. Del mismo modo ha de exigirse que dichas resoluciones sean claras y precisas pues, en ocasiones, la farragosa redacción de las mismas hace imposible o muy difícil el conocer o entender el sentido de aquéllas (**1206/04**).

En algunos casos (**73/04**) la difícil comprensión de su situación por parte de los acogedores ha venido motivada por la inexistencia de una fluida comunicación entre los técnicos del Instituto y aquéllos. El esfuerzo que se realice para hacerles comprender razonadamente las decisiones adoptadas repercutirá, sin duda, en un mayor entendimiento por parte de quien tiene que acatarlas y una mejor atención a los menores implicados en esa medida que es, en definitiva, el objetivo a conseguir.

Acogimientos y familia extensa.- Es precisa la búsqueda en el entorno familiar más cercano al menor de familiares próximos que puedan asumir su guarda. Es imprescindible agotar los recursos en este sentido, antes de recurrir a otra familia ajena al núcleo familiar.

Apoyo a familias acogedoras.- Los acogedores necesitan la ayuda y el apoyo de la Administración dado que, en muchas ocasiones, se ven desbordados por la difícil tarea de cuidar y velar por los menores desprotegidos. Como ejemplo de esta necesidad, en el expediente número **755/04**, una abuela tuvo que renunciar al acogimiento de sus dos nietos adolescentes, solicitando su ingreso en una residencia de protección, ante su incapacidad para encauzar la vida de aquéllos y para poder mantener su «status vital», lo que, presumiblemente, podría haberse evitado si la misma hubiese sido ayudada en tan ardua tarea.

En este sentido hay que volver a hacer hincapié en la necesidad de promocionar los acogimientos, dotándolos de las ayudas económicas precisas y, sobre todo, de los apoyos profesionales imprescindibles.

Para terminar, y con el fin de conseguir una mayor operatividad en el trabajo y dotar de una más rápida y eficaz respuesta a los ciudadanos, es necesario que exista una mejor correspondencia entre las particulares cuestiones planteadas por este Comisionado y las concretas respuestas ofrecidas por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia.

En efecto, aunque habitualmente y para facilitar la referida contestación se suelen especificar en párrafos numerados y separados los hechos objeto de debate y las particulares cuestiones que éstos suscitan, no logra obtenerse, en algunas ocasiones, la información detallada que se precisa, lo cual dificulta la conclusión de los expedientes y la posibilidad de contestar fundadamente al ciudadano, pues se reciben respuestas genéricas, que ofrecen una visión general de la situación del menor, pero que no responden a las puntuales cuestiones que esta Institución necesita conocer.

**1840 Guarda (2).**

En el pasado año 2004 sólo se han incoado dos expedientes (**0222/04** y **876/04**) en relación con la guarda de menores -la mitad que en el periodo anterior- refiriéndose los mismos a una misma familia y estando ya ambos concluidos. Del total de llamadas recibidas -3107- únicamente 12 han tenido como objeto esta medida de protección, lo cual representa un 0,38% sobre el número total de llamadas atendidas.

El expediente tramitado responde a un supuesto típico de guarda: ante una situación de especial gravedad y trascendencia que impide, con carácter transitorio, el que unos padres puedan atender convenientemente a sus hijos, se recurre a la Administración para que ejerza y asuma, de un modo temporal, la protección de estos menores mediante la medida de guarda.

En el caso del primer expediente (**222/04**) la guarda se acordó muy oportunamente por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, por razones de urgencia, dada la carencia de vivienda y de recursos económicos suficientes de una familia integrada por los padres y cinco hijos. Habiendo solicitado el progenitor una vivienda pública en régimen de arrendamiento para poder mantener la unión familiar, se solicitó desde esta Institución a la Dirección General de Arquitectura y Vivienda información sobre la referida petición respondiendo el titular de aquélla que resultaba imposible concretar, a priori, las reales posibilidades de éxito del solicitante en cuanto a la citada adjudicación *«en primer lugar, y por lo que atañe al procedimiento de baremación, porque la efectiva adjudicación de viviendas depende de la puntuación obtenida por su situación socioeconómica, una vez baremada de acuerdo con el Anexo recogido en la norma, en relación con la conseguida por los demás solicitantes, así como de la disponibilidad de viviendas adecuadas a su composición familiar, y en segundo lugar, porque la adjudicación por el procedimiento de sorteo depende del resultado que depre la celebración del mismo»*.

Como es fácil suponer la referida familia no cuenta todavía con ninguna vivienda en la que residir y tampoco se sabe a ciencia cierta si algún día la conseguirá. Esta circunstancia -y por lo tanto la más que previsible imposibilidad de reunir en un plazo razonable a toda la familia bajo un mismo techo por la vía de la adjudicación pública de vivienda- ha generado en el progenitor un sentimiento de frustración y de intolerancia que le ha hecho entrar en conflicto con las Instituciones y con las Entidades encargadas de la protección de sus hijos hasta el punto de presentar en esta Sede una queja sobre los cuidados que éstos reciben a nivel educacional, alimenticio, sanitario, etc. (**876/04**).

Solicitado informe al Instituto Madrileño del Menor y la Familia se ha recibido por parte de éste un exhaustivo, documentado y riguroso análisis de la situación familiar que ha evidenciado lo infundado de la denuncia presentada por el progenitor y que revela lo difícil que es armonizar identidades culturales diferentes. En este caso la nacionalidad marroquí de los protagonistas ha determinado posicionamientos diferentes frente a temas cotidianos (salud, alimentación, trabajo de la mujer...) que se han traducido, desgraciadamente, en interferencias, desautorizaciones, celos, rechazos e incidentes entre el padre y los educadores que han terminado, incluso, en el Juzgado con el correspondiente juicio de faltas.

Pese a haber contestado este Comisionado por escrito puntualmente a todas y cada una de las cuestiones planteadas por el interesado, se ha considerado imprescindible una entrevista personal con aquél y con su cónyuge no sólo para comentar las respuestas facilitadas sino también, y sobre todo, para hacerles saber las obligaciones que la guarda comporta y la necesidad de disciplina, respeto, flexibilidad y tolerancia que tanto ellos como sus hijos deben guardar, pues sólo con una actitud positiva entre ambas partes se puede lograr un entendimiento positivo para sus hijos.

Lamentablemente no ha sido posible el contacto previsto pues los progenitores citados no han respondido a la cita que se les ha facilitado.

### **1850. Residencias de Protección a la Infancia (17)**

El pasado año fueron tres las principales cuestiones planteadas por los ciudadanos en esta materia: la necesidad de centros específicos destinados a la protección de menores con trastornos de comportamiento; la preocupación de familiares o personas del entorno de los menores por el funcionamiento de algunos centros donde se ejerce la guarda de aquéllos y la preocupación por el difícil momento de la emancipación de los menores tutelados a la llegada de la mayoría de edad.

#### ***Sobre la necesidad de centros específicos***

Como ya se ha recogido en Informes anteriores, esta Institución ha reclamado reiteradamente a los organismos competentes en la Comunidad de Madrid, la necesidad de dar respuesta en centros especiales o en unidades específicas de los centros ordinarios, a la problemática personal de menores que requieren un programa educativo personalizado y ajustado a sus necesidades y particularidades psíquicas o sociales.

Pero además, se ha recomendado que se establezcan medidas de contención, tanto disciplinarias, como estructurales, que permitan evitar las fugas reiteradas de menores, que ponen en grave riesgo su integridad personal, dentro de los límites establecidos en el artículo 22 del Decreto 88/1998, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto de Residencias y con pleno respeto a los derechos constitucionalmente reconocidos, así como la regulación de las posibles medidas educativas correctoras a aplicar a los residentes.

El pasado Informe Anual ya recogía el criterio que ha mantenido hasta ahora la entidad pública, que consistía en asumir las fugas o los comportamientos rebeldes como parte indispensable del proceso educativo de estos menores y entender que la atención a los menores con graves trastornos de conducta, debe pasar por la coordinación de la Residencia con Educación y Salud Mental, procurando además la implicación familiar, para llevar adelante el Proyecto Educativo Individual que el equipo haya diseñado para el menor.

En esta línea, hasta el momento no se han creado centros de protección para menores con problemas de conducta, sino que el Instituto Madrileño del Menor y la Familia ofrece como alternativa otros recursos, como los programas INDIS o ADRIS para adolescentes en riesgo social, así como la financiación de terapias individualizadas.

Sin poner en duda la eficacia de estos recursos, el propio Instituto reconoce la necesidad de los centros propuestos cuando hace uso de los existentes en otras Comunidades Autónomas, derivando a determinados menores cuyo comportamiento no responde al itinerario descrito.

En este sentido, es ilustrativa la queja presentada por la abuela de dos menores tuteladas por la Comunidad de Madrid e internadas en la Residencia Chamberí. Una de las menores, de sólo quince años de edad, protagonizó varias fugas, en la última de las cuales, fue encontrada por la Guardia Civil de Humanes en una casa abandonada, con varias personas que consumían drogas y alcohol. Después

de facilitar a las autoridades una identificación falsa, la devolvieron al centro, pero el mismo día volvió a escaparse. En una de esas entradas y salidas, la menor agredió a una educadora, en presencia de otros niños del centro **(1040/05)**.

Ante los graves riesgos a los que se enfrentaba la menor con su comportamiento, quedando expuesta a todo tipo de amenazas, desde el consumo de drogas, a la comisión de hechos delictivos o la explotación, el abandono de su escolarización, el ser víctima de lesiones, por accidente o agresión y un largo etcétera; la interesada solicitaba que se internase a la menor en otro centro donde se evitasen sus continuas fugas.

En el informe solicitado a la entidad pública se ponía de manifiesto cómo finalmente se derivó a la menor a un recurso especializado, concretamente un Centro de Trastornos de Conducta gestionado por la Asociación Dianova en la localidad de Zandueta, en Navarra.

Al hilo de este caso, se ha puesto de manifiesto una evolución en el criterio del Instituto Madrileño que, para satisfacción de este Comisionado, aclaró recientemente que se está trabajando, de un lado, *«en el desarrollo normativo que clarifique procedimientos y límites ante situaciones de conflicto y que contemple medidas contenedoras para intervenir educativamente»*. De otro, *«en la creación de recursos específicos para menores con problemas de disciplina grave y con trastornos de salud mental, bien conductuales, como emocionales»*. Asimismo, añade que *«se tiene previsto ofertar a contrato de gestión, durante el año 2005 y siguientes, un número de plazas suficientes que cubrirá las necesidades de los problemas de conducta que tienen los menores de protección que residen en acogimiento residencial en los centros actualmente»*.

Esta Institución está haciendo un seguimiento de ambos proyectos, y ha vuelto a ponerse a disposición del Instituto para constituirse como punto de encuentro, si fuera necesario, entre la entidad pública, las instituciones competentes de Salud Mental y la Fiscalía de Menores.

Estas dificultades referidas a menores que rechazan la protección de los centros, se fugan, se colocan ellos mismos en situación de peligro, protagonizan incidentes violentos y sus padres u otros familiares reclaman para su atención centros especializados, se repitieron durante el año 2004 en otros expedientes de queja **(445/04, 553/04, 1041/04, 1045/04)**.

Es interesante destacar el referido a los dispositivos residenciales de atención a menores protegidos ubicados en el municipio de Getafe **(174/04)**, iniciado a instancia de la Jefe de Sección de Servicios Sociales del Ayuntamiento de dicha localidad que expresaba su preocupación por la situación de dichos recursos.

Según refería, en Getafe existen tres pisos para menores inmigrantes no acompañados, gestionados por la Fundación Tomillo; un hogar para adolescentes, gestionado por la Fundación Paideia y una Residencia Territorializada gestionada por la Asociación Pacha Mama.

Al parecer en los centros se producían con cierta frecuencia episodios conflictivos en los que peligraba la integridad física de los residentes y de los profesionales. De hecho refería problemas de integración en el barrio, donde se producían percances continuos y alguna agresión muy grave protagonizada por los menores, como el apuñalamiento en un ojo a un joven residente en la zona. Estos hechos estaban generando una importante alarma social y según la técnico podría deberse a varias circunstancias:

- La mezcla de perfiles muy diferentes de menores: menores con trastornos de conducta, menores consumidores activos de diferentes drogas, etc.

- Ninguno de los dispositivos está gestionado por personal propio del IMMF.
- Los conciertos no contienen las condiciones económicas adecuadas para poder asegurar educadores con suficiente experiencia y con estabilidad en el puesto, ni un número suficiente de profesionales para realizar una adecuada intervención, especialmente cuando ocurren episodios violentos con adolescentes que necesitan contención.

Esta Institución dio traslado de la queja al Instituto Madrileño del Menor y la Familia reiterando la necesidad de centros específicos a la que se ha hecho referencia y asimismo, recordando una vez más la importancia de que los equipos que desempeñan las tareas educativas sean altamente especializados y estables y sugiriendo de nuevo, a este respecto, la modificación del proceso selectivo de Educadores y Técnicos Auxiliares, estableciendo la exigencia de una titulación acorde al perfil de la tarea a desarrollar y a la trascendencia de la misma.

Asimismo, se insistió en la necesidad de que en el Centro de Primera Acogida de Hortaleza haga el estudio valorativo de los menores con la suficiente exhaustividad, ya que de dicho estudio dependería la propuesta que se formule a la Comisión de Tutela sobre la medida más conveniente para aquéllos, entre otras, el ingreso en el centro más adecuado desde el primer momento, en cumplimiento de la función que le atribuye el artículo 3.a) del Decreto 88/1998, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Estatuto de Residencias de Atención a la Infancia y la Adolescencia.

Sustancialmente, la entidad pública puso de manifiesto:

- *La atención de la mayoría de los menores que presentan ocasionalmente problemas de convivencia durante su estancia en los recursos residenciales normalizados, puede abordarse satisfactoriamente desde esos dispositivos.*
- *Desde el Instituto se está haciendo un gran esfuerzo para crecer en número de plazas en recursos específicos, tanto de Salud Mental como de Trastornos de conducta o Consumo de tóxicos para los casos en que los recursos normalizados no pueden dar respuesta. Crecer en estos recursos y poder realizar los traslados adecuados u ofrecer el recurso específico como primera opción residencial si el caso está perfectamente estudiado, es una de nuestras prioridades.*
- *En los Centros de Protección, sean de titularidad pública como concertada, se pasa por etapas en las que se dan estos episodios o se reciben las quejas del vecindario más próximo. Las tres entidades de las que hablamos tienen además una experiencia contrastada en la atención a la población que se les encomienda.*
- *Los contratos de Gestión de Servicio Público para el acogimiento residencial que tiene acordados el Instituto establecen un módulo económico por menor acogido razonable para posibilitar una plantilla adecuada al número de plazas fijado en cada recurso y unos sueldos adecuados para los educadores. Además muchos de estos educadores poseen titulaciones como Psicología, Pedagogía, Magisterio o Educación Social, pese a no requerirse una titulación superior.*
- *Respecto a la estabilidad de las plantillas la dificultad de la tarea es sin duda un obstáculo para su consolidación.*
- *Hay que destacar en este mismo recurso otras medidas conducentes a garantizar una atención adecuada y reducir los episodios conflictivos, como son: mejoras estructurales en el espacio resi-*

*dencial, la realización de una supervisión de la práctica educativa y el establecimiento de un protocolo de colaboración con la Policía Local de Getafe en fase de elaboración así como el incremento de la colaboración con otras instituciones locales.*

Como puede verse, el organismo autónomo vuelve a destacar como una de sus prioridades la de crear recursos específicos. A estas manifestaciones, por otra parte, debemos añadir la información facilitada por el Gerente del IMMF, según la cual, de forma inminente, comenzará a exigirse una titulación media a los educadores de los centros.

Esta preocupación sobre los recursos residenciales específicos, llevó a esta Institución a visitar la Residencia «Casa Joven Juan Carlos I» gestionada por la Fundación O´Belén en Azuqueca de Henares-Guadalajara- **(684/04, 10/04)**. El centro está destinado a la atención de menores de entre 12 y 18 años, tutelados por la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Castilla la Mancha, que necesitan tratamiento ambulatorio para trastornos de conducta o comportamentales, así como déficit familiares, psicológicos, educativos y sociales. También reservan dos plazas para el cumplimiento de medida judicial de internamiento en centro terapéutico.

El centro pretende compaginar la seguridad, con un entorno educativo que permita la confianza y la flexibilidad. Tiene capacidad de contención desde el punto de vista físico-arquitectónico y funcional-educativo, a pesar de que los chicos pueden salir al exterior en función de la evolución del proyecto diseñado para ellos o de su preparación para la inserción social.

Si bien los incidentes en el centro por fugas, altercados con violencia, etc., según manifestaciones de su directora, no eran abundantes, en alguna ocasión se había hecho necesario ingresar a un menor en una cámara de contención, siempre bajo indicación psiquiátrica y con control continuo.

A tenor de la visita, se concluyó que este centro podría servir de referencia en cuanto a principios, métodos y funcionamiento educativo.

### ***Sobre el funcionamiento de los centros***

Han sido escasas las quejas de los ciudadanos sobre el funcionamiento de los centros de protección. En cuatro ocasiones se han planteado posibles irregularidades referidas, en concreto, a la Residencia Rivas, gestionada por la Entidad Caladán **(146/04)**; a la Residencia Norte **(214/04)**; a un Hogar gestionado por la Fundación Anar **(893/04)** y al Hogar La Berzosa **(749/04)**.

En los tres primeros casos citados no se ha podido evidenciar la existencia de riesgo para los menores de edad, ni tampoco un funcionamiento irregular del centro que implicara una vulneración de sus derechos. En el último de los citados, el expediente se encuentra en trámite, sin que pueda extraerse una conclusión a la fecha de redacción del presente Informe Anual.

En este último caso, se formulaba una acusación de malos tratos a un menor por parte de un educador del centro. Teniendo en cuenta la obligación de vigilancia que corresponde al Ministerio Fiscal sobre todos los centros que acogen a menores, encomendada por el artículo 21.4 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y el 174 del Código Civil en la redacción dada por dicha ley, esta Institución resolvió dar traslado de los hechos descritos a esa Fiscalía a los efectos que fueran oportunos.

La Fiscalía comunicó posteriormente la incoación de Diligencias de Investigación en Protección de Menores nº 186/2004, así como la remisión de testimonio de particulares a favor del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid por si la conducta del educador denunciado fuese susceptible de actuación penal en la jurisdicción penal ordinaria. A la fecha de redacción de la presente Memoria, no se ha recibido aún, como decimos, comunicación sobre la evolución de la investigación.

### **La salida de los centros**

La Asociación Nuevo Futuro en Madrid planteó ante este Comisionado la preocupación de esa entidad ante la falta de oportunidades para los jóvenes tutelados en Madrid y guardados en residencias, en el momento de salir de los Hogares por haber alcanzado la mayoría de edad **(435/04)**.

Esta Institución ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta cuestión, especialmente tras el estudio llevado a cabo durante el año 2000 en el que se visitaron treinta centros concertados de la Comunidad de Madrid. Efectivamente la práctica totalidad de los profesionales destacaba el momento de la emancipación a la mayoría de edad como el más duro al que han de enfrentarse los menores tutelados, de un lado, debido al escaso apoyo público para la obtención de una vivienda asequible, de otro, por la falta de sensibilización social ante la necesidad de procurarles una ocupación laboral. Algunas entidades intentan paliarlo ofreciendo viviendas de transición, pero suelen estar dotadas de muy pocas plazas y ofrecer sólo una solución provisional.

En una primera impresión, las prórrogas de estancia del menor en los centros, una vez cumplida la mayoría de edad, como forma de consolidar el Proyecto Personal de autonomía e independencia del joven parecían haber descendido en los últimos años, lo que podía deberse al aumento del número de menores sujetos a atención residencial según los últimos datos.

Sin embargo, a raíz de la consulta formulada al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, ese organismo aclaró que el número de prórrogas varía cada año, en función del número de menores con medida de protección que cada año cumple la mayoría de edad y del perfil, necesidades y deseos de esos jóvenes. En todo caso, la prórroga de estancia en los centros, se indicaba, no depende del número de menores atendidos en la red, porque, si bien es cierto que han aumentado, también ha crecido la capacidad de los centros, que ha pasado de 1776 plazas en 2001, a 1811 en 2003.

En los últimos años se han concedido, según la información del Instituto las siguientes prórrogas de estancia: en el 2001, 50; en el 2002, 62 y en el 2003, 54.

Al respecto de la inserción laboral de estos jóvenes, la interesada reclamaba apoyo para el acceso a un primer empleo de calidad, dado que entendía que en el momento actual lo único que podían conseguir eran contratos temporales que, según ella, nos les aportaban ninguna experiencia provechosa.

Según datos ofrecidos por los Programas Junco y Mentor, el primero tramitó 230 ofertas, que se plasmaron en 194 contratos durante el año 2003. El total de población atendida en este programa fue de 286 jóvenes. El segundo, atendió a 107 jóvenes, tramitó 32 ofertas y 40 contratos. En el primero de los programas, de los contratos firmados por sector en ese año, la mayoría fueron de dependientes y a continuación fábrica y taller, camarero, almacenista, etc. En el segundo aparece como más numeroso el sector de la construcción, a continuación tapicero, dependiente, almacenista, etc.

Los propios responsables de los programas reconocían las dificultades para diseñar y ejecutar itinerarios de inserción sociolaboral, además de otros problemas como la excesiva movilidad de los equi-

pos educativos, que dificultaba la coordinación con los Programas Junco y Mentor; el aumento de traslados y cambios de centro de los participantes o la falta de homogeneidad en los procedimientos.

A este respecto, el Instituto Madrileño del Menor y la Familia aclaraba que el tipo de contratos que suelen tener en principio son temporales y sujetos a la normativa laboral vigente, ya que se trata de actividades laborales normalizadas e integradoras y no de trabajo protegido.

En cuanto a las ayudas económicas concedidas en los últimos años dentro del concepto «*desinstitucionalización de jóvenes*», este Comisionado desconoce cual ha sido su evolución, dado que según informó el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, en el año 2002 fueron de 5.984 euros cada una, sin embargo, no se especificó cuántas se concedieron el año 2003 y 2004.

Consultada la entidad pública sobre el particular, aclaró que las ayudas económicas para la desinstitucionalización de jóvenes están descendiendo debido, en parte, al cambio de perfil de los jóvenes desinternados y a que se ha priorizado el apoyo a la autonomía desde los programas de inserción tanto del Instituto, como de Servicios Sociales Generales.

La interesada sugería también la creación de residencias para jóvenes de ambos sexos, como las que existen en la Comunidad de Madrid para chicas mayores de edad. Asimismo, propone la concesión de ayudas económicas mientras los jóvenes terminan sus estudios, con el compromiso de aprovechamiento óptimo de las oportunidades que se les ofrecen y la orientación y seguimiento de su formación profesional y de sus rendimientos académicos.

Instaba asimismo a que se valorase la posibilidad de establecer la obligación de la Administración de efectuar un seguimiento de los menores durante el año siguiente a la salida del centro, al estilo de lo establecido en la legislación andaluza.

El responsable del Instituto expresaba que la cobertura de la necesidad de residencia en la mayoría de edad, queda atendida para las chicas en los Centros dependientes de la Dirección General de la Mujer; para los estudiantes de ambos sexos, en la Residencia de Estudiantes de San Fernando y para los chicos con un proyecto de autonomía, en los centros concertados de Aldeas Infantiles SOS, o como becarios en las Residencias de Menores, donde cuentan con puntuación especial en el baremo de selección.

En lo que se refiere al seguimiento de la desinstitucionalización, se hacía mención a que el mismo se realiza a través de las Comisiones de Apoyo Familiar o las ETMF, en colaboración con los Servicios Sociales Generales Municipales.

Informada la Asociación sobre estas cuestiones, se le instó a que trasladase a esta Institución las dificultades puntuales que pudieran surgir en cualquier caso particular que pudiera conocer a través de los hogares que gestiona Nuevo Futuro, para contribuir, si fuera necesario, a la búsqueda de un recurso idóneo.

## **1900. RELACIONES DE FAMILIA (133)**

Sigue manteniéndose prácticamente invariable respecto del año anterior el número de expedientes que han tenido entrada en esta Institución sobre asuntos relativos a crisis familiares o rupturas matrimoniales o de pareja, de las que se derivan perniciosas consecuencias para los menores,