



*Defensor del Menor
en la Comunidad de Madrid*

Informe Anual 2006

	<u>Páginas</u>
1. PRESENTACIÓN	XIII
2. LEY	1
3. INFORMACIÓN ECONÓMICA	17
4. LA COMUNIDAD DE MADRID EN CIFRAS	27
5. QUEJAS TRAMITADAS Y SUS RESULTADOS	35
1000. INTEGRACIÓN SOCIAL Y PROTECCIÓN JURÍDICA	37
1100. SITUACIONES DE RIESGO	37
1113. <i>Drogas</i>	41
1120. <i>Malos tratos</i>	54
1200. MENORES Y CENTROS PENITENCIARIOS	67
1300. MENORES DE ORIGEN EXTRANJERO	71
1400. MENORES Y RELACIONES LABORALES	82
1500. VIVIENDA	85
1600. MENORES DESAPARECIDOS, SUSTRACCIONES	86
1700. FIGURAS JURÍDICAS DE PROTECCIÓN	89
1710. <i>Adopción</i>	89
1711. <i>Adopción Nacional</i>	89
1712. <i>Adopción Internacional</i>	93
1720. <i>Tutela, acogimiento, guarda</i>	103
1800. MENORES INFRACTORES	111

de la Trabajadora Social conocedora del caso. A través de aquélla se pudo conocer la versión de los hechos facilitada por la progenitora quien alegaba haber sido víctima de malos tratos –de ahí el abandono de su domicilio en Luxemburgo– y de un juicio que había resultado injusto. en el que se habían acordado una serie de medidas que perjudicaban a sus hijos y en el que no había tenido la oportunidad de defenderse.

Consciente la Trabajadora Social de que el contacto padre/hijos era imprescindible y sabedora de los que telefónicamente mantenían aquéllos, expresó su parecer sobre la posible resolución del conflicto, segura de que podría obtenerse –con un poco de apoyo entre ambas partes– un acuerdo consensuado para lograr una relación normalizada entre los padres y sus hijos. Traslada toda esta información a la promotora del expediente, tras una entrevista personal mantenida con aquélla en Atenas y después de un escrito posterior realizado al efecto, se pudo proceder al cierre y archivo del mismo.

En el segundo expediente (1517/06) unos abuelos acogedores denunciaron la desaparición de su nieto y temiendo que al estar con sus padres pudiera encontrarse en situación de riesgo, al precisar aquél de atenciones médicas especiales y carecer éstos a su juicio de la capacidad suficiente para cuidarlo, presentaron una queja ante esta Institución al desconocer su paradero.

Para comprobar el contenido de la queja el Gabinete Técnico de esta Institución contactó con el Letrado de los promotores del expediente, así como con la Trabajadora Social del Centro de Atención a la Infancia correspondiente quien informó a este Comisionado sobre la real situación de este menor.

No obstante lo cual, dadas las circunstancias del caso, desde esta Oficina se ofició al Mando Coordinador de Agentes Tutores del Ayuntamiento de nuestra capital para que también emitiera un informe, previa visita al supuesto domicilio de aquél.

Con la eficacia y rapidez con que siempre ese Organismo atiende las peticiones de esta Oficina, se recibieron dos informes por parte de tal Mando Coordinador a través de los cuales se descartó una posible situación de riesgo inmediato, una vez que la Policía Municipal realizó diversos contactos con otras Instituciones, Entidades y Servicios Públicos relacionados con el menor.

Además desde el Gabinete Técnico de esta Institución se mantuvo una larga conversación telefónica con la propia pediatra del menor al que se le hizo partícipe de algunas ambigüedades y actuaciones parentales que era preciso conocer para hacer un seguimiento exhaustivo del caso.

El expediente se archivó cuando se constató que a la pediatra del menor no le había sido necesario contactar de nuevo con esta Institución, lo cual hacía suponer que no advertía -tampoco ella- hecho alguno que hiciera necesaria ninguna medida concreta de protección.

1700. FIGURAS DE PROTECCIÓN

1710. Adopción (1)

1711. Adopción Nacional (3)

Según datos facilitados por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, la adopción nacional se sigue manteniendo en una cifra en torno a los 50 ó 60 casos al año desde hace cinco años.

Actualmente los menores proceden en gran medida de madres inmigrantes, por eso, ahora el perfil de la adopción nacional es también multirracial.

En cuanto a las edades, la mayoría de los niños adoptados tienen entre cero y tres años y el criterio de preferencia entre los solicitantes, es el de parejas con una diferencia de edad con el adoptando de menos de 40 años, en el momento de entrega del menor (previsión en consonancia con el artículo 59.1.b) de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid).

El proceso viene a durar entre uno y dos años. En el mes de abril del 2006 se habían valorado aproximadamente unas quinientas familias de las que hicieron su solicitud de adopción en el año 2004, a través de la convocatoria pública para la recepción de ofrecimientos de adopción nacional en la Comunidad de Madrid que realizó el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, a través de la Orden 92/2004, de 27 de enero de la Consejería de Familia y Asuntos Sociales. A esa fecha, quedaban pendientes otras tantas, sin perjuicio de que muchos de los solicitantes se retiran del proceso.

Como en ejercicios anteriores, teniendo en cuenta que la posibilidad de solicitar adopción nacional ha continuado cerrada en el año 2006, se han presentado muy pocas quejas o consultas por parte de los ciudadanos acerca de los procesos de adopción nacional.

Una de ellas se refería precisamente al sentir de un interesado residente en la comunidad extremeña, que no entendía los impedimentos o trabas para poder acceder a la adopción nacional, en contraposición con lo que creía un favorecimiento de la adopción internacional por parte de la Administración (1424/06).

Se explicó al interesado que esta Institución carece de competencia para revisar la actuación de la Consejería de Bienestar Social de la Junta de Extremadura, dado que, a tenor de lo preceptuado por el Estatuto Jurídico del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley de 8 de Julio de 1.996, este Comisionado tiene restringida su competencia al ámbito territorial de la Comunidad de Madrid y a la supervisión de las Administraciones Públicas de dicho ámbito.

En este sentido, no era posible valorar si la actuación de la entidad pública había sido correcta o no en su concreto proceso de adopción. No obstante, se consideró oportuno hacerle unas puntualizaciones respecto de lo manifestado en su escrito.

Desde esta Institución se ha advertido que existe una errónea percepción social sobre la existencia de un gran número de menores adoptables que, además coinciden en sus características de edad y salud con los que el adoptante medio desea. Es cierto que siguen existiendo en nuestro país menores carentes de familia, pero en su mayoría se trata de niños mayores, con problemas de salud, con previsibles dificultades de adaptación, o grupos de hermanos a los que no es factible separar. En la inmensa mayoría de los casos no se planteará para ellos, al menos inicialmente, una medida de sustitución familiar de carácter definitivo o irrevocable como la adopción. En estos supuestos la medida de protección adecuada será un acogimiento residencial o familiar, con el régimen de visitas que corresponda en su caso, situación que puede acabar o no desembocando en una propuesta de adopción.

Como ejemplo, se informó al interesado que, en la Comunidad de Madrid, desde hace años está suspendida la posibilidad de formular nuevas solicitudes de adopción nacional como consecuencia del escaso número de menores susceptibles de ser adoptados. Con esta decisión se ha pre-

tendido eliminar las largas esperas y evitar crear falsas expectativas en las personas que realizan su ofrecimiento como adoptantes.

Por otra parte, no puede negarse que en algunos países del mundo, hay niños abandonados que crecen en las instituciones sin que la adopción se produzca, bien por insuficiencia de recursos, bien porque la desinstitucionalización de los niños no se vive como una prioridad por los poderes públicos, o bien por debilidad del aparato administrativo y judicial.

Es este panorama y la imposibilidad de los interesados de formalizar adopciones nacionales la que dirige a los adoptantes a formular su solicitud en otros países. De este modo, las adopciones internacionales representan ya más del 80% de los procesos adoptivos que se llevan a cabo en España. Entre otras razones que determinan el crecimiento de la adopción internacional, los profesionales mencionan la buena imagen de la adopción; la experiencia que transmiten familias que ya tienen un hijo adoptado; la mayor información de las Entidades Colaboradoras y la Administración; la seguridad de los procesos; la aceptación total de la filiación adoptiva en la sociedad, o las campañas de las Administraciones.

Por tanto, se concluyó que son las razones expuestas y no la voluntad deliberada de la Administración, la que inclina a los interesados hacia la adopción internacional.

Es interesante destacar aquí una propuesta formulada por los responsables de un Laboratorio dedicado a la elaboración de análisis genéticos, sobre la posibilidad de crear una base de datos genética de menores adoptados, a fin de que pudieran ser identificados en caso de catástrofes, secuestros, etc. Según los interesados, teniendo en cuenta que en la paternidad por adopción no existe una relación biológica entre padres e hijos, su identificación en caso de catástrofes o circunstancias similares sería imposible, por ello, la existencia de un perfil o huella genética del hijo adoptado supondría una herramienta infalible para evitar situaciones que generen incertidumbre y afecten el bienestar familiar **(0793/06)**.

Esta Institución analizó la viabilidad jurídica de la propuesta, a tenor de la legislación aplicable y la tipología de bases de datos de ADN que actualmente existen en nuestro país.

Tradicionalmente la utilización de la prueba de ADN ha sido muy diversa, en múltiples ámbitos, como el penal, civil, histórico, etc....

Centrándonos en el ámbito civil, su aplicación más extendida se refiere a los casos de identificación de cadáveres, si bien se ha planteado también su utilización en el supuesto de personas desaparecidas, no fallecidas, especialmente en la localización de menores (de hecho, se utilizó para determinar la filiación de niños desaparecidos o presuntamente nacidos en cautiverio durante la dictadura militar argentina).

En esta línea, dentro del ámbito sanitario, se propuso crear una base de datos genética, a partir de muestras de sangre, para facilitar la identificación del recién nacido. Sin embargo, la Agencia Española de Protección de Datos entendió que la creación de un fichero de estas características podría contravenir el principio de proporcionalidad, ya que la misma finalidad se podría conseguir con otros medios menos invasivos (vr. gr. pulseras identificativas, huella plantar, etc....).

La cuestión planteada por los promoventes era distinta, ya que se trataría de la creación de una base de datos para identificar a menores adoptados, que no tienen ninguna relación biológica con su familia adoptante. El ADN que se utilizaría sería el no codificante, que no aporta información

genética, y la muestra empleada para la obtención de este tipo de ADN correspondería a las células del epitelio bucal, obtenidas de la cara inferior de la mejilla del menor, mediante un bastoncillo con algodón en su extremo.

A pesar de que se han producido varios intentos de aprobar una norma específica que regula-se la materia⁵; e incluso el Defensor del Pueblo⁶ elevó al Ministerio del Interior (Memoria de 2001) una recomendación al respecto, no existe tal legislación particular.

Por ello, como los perfiles de ADN son datos de carácter personal y la creación de archivos de ADN implica un tratamiento manual de una información que puede vulnerar derechos fundamentales, sería de aplicación la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de noviembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, cuyo objeto es «*garantizar y proteger, en lo que concierne al tratamiento de los datos personales, las libertades públicas y los derechos fundamentales de las personas físicas, y especialmente de su honor e intimidad personal y familiar*» (art.1).⁷ Y será «*de aplicación a los datos de carácter personal registrados en soporte físico, que los haga susceptibles de tratamiento, y a toda modalidad de uso posterior de estos datos por los sectores público y privado*» (art.2.1).

Atendiendo a la especial protección de estos datos, la ley fija que el responsable del fichero debe comunicar previamente su existencia, sus características generales y su finalidad a la Agencia Española de Protección de Datos y los ficheros, tanto de titularidad pública como privada, se inscribirán en el Registro General de Protección de Datos.

En relación a la doctrina jurisprudencial sobre la materia, el Tribunal Constitucional establece que, para que las intervenciones corporales no vulneren el derecho a la integridad física, han de cumplir una serie de requisitos. En primer lugar, no pueden suponer penas o tratos inhumanos y degradantes. Además, como las intervenciones corporales para la obtención del material biológico implican una limitación de un derecho fundamental, debe disponer de una previa habilitación

⁵ En 1998 se constituyó en el Ministerio de Justicia un grupo de trabajo multidisciplinar formado por juristas, forenses, miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con la finalidad de elaborar lo que fue el Anteproyecto de Ley redactado por el Ministerio de Justicia, que finalmente no llegó a ser aprobado por el Consejo de Ministros. Este Anteproyecto preveía:

- 1º.- la creación de una Agencia de Perfiles de ADN en el Ministerio de Justicia, pero sólo de personas condenadas por delitos dolosos
- 2º.- la integración de todas las Bases de datos de ADN en una sola
- 3º.- la exigencia de una resolución motivada para la obtención de las muestras
- 4º.- la acreditación de los laboratorios

Por su parte, la Agencia de Perfiles de ADN creaba un sistema de acreditación periódica de los laboratorios, que permitía conocer si éstos disponían del personal adecuado y cumplían las medidas de calidad necesarias en los distintos requisitos que incluyen en la prueba de ADN.

⁶ El Defensor del Pueblo en su Memoria de 2001 elevó una Recomendación al Ministerio del Interior, a fin de crear un fichero genético nacional «para poder contar con la huella genética de las personas fallecidas sin identificar, así como la de los familiares de los desaparecidos que voluntariamente quisieran someterse a la prueba del ADN». Tengamos en cuenta que por aquel entonces había en España más de 2000 casos de personas desaparecidas sin resolver, y 1200 fallecidos sin poder ser identificados.

Si bien desde ese Comisionado Parlamentario se planteaba este fichero como voluntario.

⁷ No será de aplicación la Ley 8/2001, de 13 de julio, de Protección de Datos de carácter personal de la Comunidad de Madrid, pues su ámbito de aplicación se centra en el ámbito de las instituciones públicas (art.2.1): «*ficheros de datos de carácter personal creados o gestionados por las Instituciones de la Comunidad de Madrid y por los Órganos, Organismos, Entidades de Derecho Público y demás Entes públicos integrantes en su Administración Pública*».

legal y deben ser autorizadas por los órganos jurisdiccionales, (sin perjuicio de que en determinados casos y con la conveniente habilitación legislativa, tales actuaciones pudieran ser dispuestas por la policía judicial). En todo caso, se exige la observancia del principio de proporcionalidad.

En cuanto a la habilitación legal, en el ámbito criminal, está clara en los arts. 326 y 363 LECrim; y en el ámbito civil lo prevé el art.127 del Código Civil, en relación a la investigaciones de paternidad.

A mediados del pasado ejercicio, se presentó en el Congreso de los Diputados una Proposición no de Ley sobre los registros de perfiles obtenidos a partir de ADN⁸, a fin de que se regule el tratamiento automatizado de los perfiles de ADN estructurados en bases de datos, con una regulación que permita la comparación sistemática entre las distintas causas penales con fines de investigación criminal, así como para la identificación de desaparecidos o víctimas de grandes catástrofes.

Quizás podría aprovecharse esta oportunidad para introducir este planteamiento. En todo caso, habrá que esperar a conocer el texto que se prepare a colación de la Proposición no de ley mencionada, antes de valorar la conveniencia de proponer la creación de esta base de datos, tal como la formulan los interesados.

1712. Adopción Internacional

Según datos ofrecidos por la Consejería de Familia y Asuntos Sociales, en el año 2006 se tramitaron en la Comunidad de Madrid 984 adopciones de niños frente a las 923 del año 2005, lo que supone un 6% más. De ellas, 876 fueron adopciones internacionales y 108 nacionales.

En la comparecencia celebrada ante la Comisión de Familia y Asuntos Sociales el pasado día 19 de marzo de 2007, la Consejera afirmó además, que se había producido un incremento del 30% en demanda de información, y un 20% más en la apertura de expedientes de adopción.

El grupo más numeroso de menores adoptados fue el de niñas procedentes de China, con un total de 442, lo que supone el 50% del total, aunque como veremos más adelante, es previsible que pueda cambiar este panorama con el endurecimiento de los requisitos para adoptar por parte del Gobierno Chino. El segundo país de procedencia es la Federación Rusa, con 133 niños, lo que supone el 15% del total de adopciones internacionales en Madrid. En el cuadro puede verse el origen de los menores adoptados.

⁸ La Comisión de Interior, en su sesión del día 6 de junio de 2006, acordó aprobar con modificaciones la Proposición no de Ley sobre registros y perfiles obtenidos a partir del ADN, presentada por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso y publicada en el «BOCG. Congreso de los Diputados», serie D, núm. 395, de 29 de mayo de 2006, en los siguientes términos:

«El Congreso de los Diputados insta al Gobierno a presentar, a la mayor brevedad posible, una regulación con el rango normativo necesario sobre Registro de Perfiles obtenidos a partir del ADN con fines de investigación criminal que permita, que en la investigación de delitos que afecten a bienes esenciales para la comunidad, los investigadores puedan disponer de las muestras necesarias para su análisis y cotejo. En todo caso, el Registro de Perfiles será accesible para su alimentación y consulta.»

China	442
Federación Rusa	133
Etiopía	108
Colombia	48
Ucrania	38
India	22
Nepal	21
México	11
Hungría	9
Marruecos	9
Bolivia	7
Bulgaria	5
Honduras	4
Kazajstán	4
Brasil	3
República Dominicana	3
Perú	3
Filipinas	2
Burkina Faso	2
Congo	2
El Salvador	1
Panamá	1

En cuanto a las edades de los menores adoptados en el 2006, la mayoría, un 76%, tenían entre 0 y 3 años; el 18% tenía entre 4 y 6, un 5%, de 7 a 11 años y sólo un 1% de 12 a 17.

Tres de cada cuatro menores adoptados fueron niñas. En cuanto a los adoptantes, en un 88% de los casos fueron parejas, frente al 12% de monoparentales, con una media de edad de 41,3 años, que en un 20% de los casos se trata de personas que cuentan con hijos previos.

La entrada en vigor del Convenio de la Haya en China provocó varias quejas o solicitudes de información de particulares que se vieron afectados por las modificaciones que la nueva situación ha supuesto. Concretamente, esta Institución registró doce escritos de queja, relativos al mismo asunto: la denuncia sobre lo que los interesados consideraban una injusticia y un maltrato por parte de la Unidad de Adopciones del Instituto Madrileño del Menor y la Familia, hacia una familia adoptante de una menor procedente de China (106/06 a 116/06 y 120/06).

Al parecer, en marzo de 2003 la familia formada por A.D., J.M. y su hijo menor iniciaron los trámites de adopción en la Comunidad de Madrid. Tras superar todo el largo proceso, en enero de 2006 les llegó la preasignación de una niña de casi dos años de edad, sin embargo la Unidad de Adopciones rechazó la preasignación debido a que la edad de la menor no se correspondía con la reflejada en el Certificado de Idoneidad concedido en su día a los adoptantes, que era de entre 4 y 8 años.

Lo cierto es que, hoy por hoy, está previsto que la Administración pueda negar la continuación de un expediente de adopción si observa que la familia puede no ser la adecuada para el menor propuesto, a pesar de que el solicitante de adopción considere otra cosa. Esta facultad deriva sustancialmente del Convenio relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación en materia de Adopción Internacional, hecho en la Haya el 29 de mayo de 1993, ratificado por España el 11 de julio de 1995 y por China el pasado 16 de septiembre de 2005.

El Convenio de la Haya construye un modelo de cooperación basado, de un lado, en la distribución de funciones entre el Estado de origen y el de recepción y, de otro, en la exigencia de un acuerdo entre ambos Estados, sin el cual el proceso de adopción no puede culminarse. En este sentido, una vez efectuada la propuesta de colocación de un menor en una familia concreta por parte del Estado de origen del niño, el Convenio permite que el Estado de recepción no apruebe esa atribución del menor y por tanto paralice el proceso.

Así, el artículo 17 del Convenio establece que el Estado de origen sólo podrá confiar al niño a los futuros padres adoptivos, entre otras circunstancias, si la Autoridad Central del Estado de recepción ha aprobado tal decisión, y si se ha constatado que los futuros padres adoptivos son adecuados y aptos para adoptar. En este sentido es interesante el Documento de trabajo número 162 presentado por el grupo *ad hoc* constituido para examinar, entre otros, el artículo 17 del Convenio de la Haya, que expresó de esta forma la idea que inspira dicho artículo y la necesidad de acuerdo entre los estados para que pueda continuar el proceso de adopción: «*Si una adopción prevista se considerara aceptable en el Estado de origen, pero existen dificultades jurídicas en el Estado de recepción, en relación a la edad del niño o a la diferencia de edad entre el niño y los futuros padres adoptivos, el Estado de recepción podría intervenir en este momento y manifestar su oposición a que se siga el procedimiento.*»

En este sentido, el Decreto 62/2003, de 8 de mayo, sobre acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional establece en su artículo 16 entre las funciones de las ECAIs, la de comunicar la preasignación al Instituto Madrileño del Menor y la Familia para que este organismo emita su aprobación o denegación, que determinará la continuación o no del proceso.

Desde luego esta decisión no puede ser arbitraria, sino que ha de ser motivada al objeto, entre otros extremos, de que pueda ser revisada ante los órganos jurisdiccionales.

Por tanto, cada Estado puede imponer sus propias concepciones, porque así le faculta el Convenio mencionado. Otra cosa distinta es si tales exigencias pueden llegar a perjudicar el interés del menor por complicar de tal forma el proceso, que pudiera impedirse la constitución de una adopción en casos de verdadera necesidad.

Situaciones como la descrita en queja por los interesados, sólo podrían erradicarse, a juicio de esta Institución, por dos vías: de un lado, anticipando por parte de los Estados intervinientes los obstáculos jurídicos que puedan concurrir en cada proyecto concreto de adopción y, de otro, estableciendo un conjunto normativo unitario y global a través de convenios, que establezcan unos requisitos de fondo aplicables por todos los Estados firmantes.

Esta Institución carece de competencia para valorar la adecuación o no de una decisión administrativa de la Unidad de Adopciones, que en todo caso sería revisable ante los órganos jurisdiccionales, sin embargo, al objeto de verificar y evaluar la situación denunciada, se solicitó informe al Instituto Madrileño del Menor y la Familia que expresara los motivos de la duración de los trámites, iniciados en marzo de 2003 y si se había recibido a la familia afectada, tal como al parecer aquélla había solicitado, por parte del responsable de la Unidad de Adopciones, al objeto de hacerles saber los motivos del rechazo de la propuesta. Asimismo, se consultó sobre la posibilidad de solucionar el asunto descrito y las perspectivas de futuro de la menor afectada.

En la contestación del Instituto Madrileño del Menor y la Familia sustancialmente se explicaba que, a raíz de la entrada en vigor del Convenio de la Haya en China, el día 1 de enero de 2006, ello implica *«tener en cuenta la correspondencia entre las edades de asignación indicadas en los certificados de idoneidad y las asignaciones que realiza China (diferencia de edad existente entre la menor asignada y la pareja solicitante de adopción). Esta nueva realidad determinó que la Comisión de Tutela del Menor decidiera la no continuidad del expediente de adopción en este supuesto concreto.*

No obstante, a la vista de que la documentación de los interesados fue presentada en China con fecha previa a la entrada en vigor del Convenio de la Haya para China, la misma Comisión de Tutela ha considerado su decisión, transmitiendo el cambio de criterio a los interesados.

Señalar que los mismos han sido recibidos por el responsable de la Unidad de Adopciones de este Instituto.»

Por tanto, el aspecto decisivo en el cambio de criterio de la entidad pública fue la fecha en que la documentación llegó a la autoridad central China, anterior a enero de 2006, de manera que esa circunstancia determinó la imposibilidad de aplicación del Convenio de la Haya al caso concreto.

En cuanto a la cuestión de la edad de los solicitantes de adopción, este Comisionado ya ha tenido ocasión de pronunciarse. El Código Civil no establece un límite máximo de edad para adoptar, lo que ha hecho que las Comunidades Autónomas incorporen dicho límite en sus regulaciones, a la hora de reconocer la idoneidad de los adoptantes. Por ejemplo, en la Comunidad de Madrid, la Ley 6/1995 de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, establece la preferencia de aquellos cuya diferencia de edad con el adoptando no sea mayor de 40 años –art. 59.1 b–.

Algunos han entendido que una diferencia de edad superior a 40 años entre adoptante y adoptado, no impide al primero desarrollar correctamente su función, siempre que reúna los demás requisitos de idoneidad. Sin embargo, a juicio de esta Institución este debate no debe situarse desde la perspectiva errónea del derecho de los adultos (quienes por otra parte, asumen con naturalidad su derecho a formular su ofrecimiento de adopción para un niño lo más pequeño posible), sino desde la perspectiva del derecho del niño a tener una familia idónea. Para ello, parece sin duda que lo más justo es equiparar la filiación biológica a la adoptiva también en este punto y, por tanto, habrá que establecer un límite máximo de edad a los padres adoptivos, lo más similar posible al que establece la naturaleza. En este sentido, nos parece razonable adoptar la pauta establecida por la regulación autonómica, fijando en, alrededor de 40 años, la diferencia de edad máxima entre adoptante y adoptado, cuidando además de que, en el caso de parejas, ambos miembros se aproximen a este límite.

A la fecha de redacción del presente Informe Anual, se ha tenido conocimiento del endurecimiento de los requisitos exigidos a los solicitantes de adopción en China, además del incremento de las tasas que se venían pagando al Centro Chino de Adopciones en 210\$. A partir del 1 de enero de 2007, se exige, por ejemplo, que los ingresos anuales de la familia sean de 10.000 US \$ por miembro de la familia, incluyendo al adoptando, y el valor neto de sus bienes sea de al menos 80.000 US \$. Se exige además, que ambos cónyuges hayan recibido educación hasta el nivel de bachillerato superior, o bien formación profesional del mismo nivel; o que su índice de masa corporal sea inferior a 40. En cuanto a la edad, debe ser superior a 30 e inferior a 50 años, aunque para las adopciones de niños con necesidades especiales, el rango de edad debe estar comprendido entre los 30 y los 55.

También se produjeron varias quejas de algunos solicitantes de adopción en China, referidas a la exigencia por parte del Ministerio de Asuntos Exteriores de un certificado de visto bueno del Delegado del Gobierno en cada Comunidad Autónoma para poder pedir el visado de entrada en España de los menores adoptados, asimilando con ello la adopción a la reagrupación familiar de extranjeros prevista en el artículo 42 del Reglamento de Extranjería.

Los interesados no comprendían el objeto de esta medida, que añade trámites innecesarios a un proceso ya largo y complicado. Pero además, consideraban que constando ya una resolución que reconoce la adopción plena del menor, no tiene sentido esta exigencia, sino que debería permitirse su inscripción en el registro consular y su posterior entrada en España como ciudadano español.

En el espíritu de cooperación que debe regir las relaciones entre Administraciones Públicas y con el fin de verificar y evaluar la situación denunciada, esta Institución solicitó informe al Director General de Asuntos y Asistencia Consulares, así como al Instituto Madrileño del Menor y la Familia, al objeto de conocer su criterio sobre el particular y las gestiones desarrolladas, en su caso, para solventar las dificultades planteadas por los adoptantes.

En la contestación de la Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares se hacía alusión a que la entrada en vigor, el pasado 7 de febrero de 2005, de un nuevo Reglamento de Extranjería, había eliminado la posibilidad de que las Oficinas Consulares españolas expidieran un visado de residencia, sin que previamente existiera una resolución dictada por un Delegado o Subdelegado del Gobierno. Ello aparejó la conveniencia de fijar un procedimiento específico consistente en la expedición de un visado de estancia para los menores adoptados en diversos países, entre ellos se incluía los de la República Popular de China.

No obstante lo anterior, nos manifestaban que, recientemente, se había conseguido articular un nuevo procedimiento para que los menores pudieran viajar con un visado de residencia, pues a fin de cuentas este tipo de visado y no aquél era el más acorde la finalidad del viaje, que es residir en España hasta que finalicen los trámites de adopción.

Asimismo, referían que, a la espera de que las Delegaciones o Subdelegaciones del Gobierno facilitaran a los interesados el informe de conformidad, con anterioridad al desplazamiento de los adoptantes del país de adopción, desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación se iba a mantener abierta la posibilidad de seguir tramitando, bien un visado de estancia o, alternativamente, un visado de residencia, si los adoptantes presentaban el citado informe de conformidad. Y de hecho, nos recordaban que la Embajada de España en Pekín expide este tipo de visados y posteriormente inscribe las adopciones de los menores en el Registro Civil Consular.

Finalmente, señalaban que por parte del Ministerio y de la Embajada de España en Pekín seguirían ofreciendo las mismas facilidades y apoyo a las familias adoptantes, con independencia de la aplicación de un régimen de visados más acorde con la situación jurídica del menor y con la normativa de extranjería.

Por su parte el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, en idéntico sentido que la Dirección General de Asuntos y Asistencias Consulares, exponían que la entrada en vigor del nuevo Reglamento de Extranjería había impuesto una serie de modificaciones en lo relativo a los requisitos exigidos para la entrada en España de menores extranjeros adoptados o con resolución de tutela con fines de adopción. Por ello, tanto el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales como la

Dirección General de Asuntos y Asistencia Consulares del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación les comunicaron las instrucciones remitidas del Gobierno en relación con la entrada en vigor de la referida norma reglamentaria. Tales instrucciones se referían, entre otros supuestos, a la venida a España de los menores adoptados que viajasen con pasaporte de su país de origen, al no haber sido posible su inscripción en el Registro Civil Consular, como era el caso de las adopciones tramitadas en la República Popular China.

Por ello, atendiendo tanto a la nueva reglamentación de nuestro país en materia de extranjería, como a la normativa extranjera en relación a la adopción de sus nacionales, era preciso que los adoptantes solicitasen un visado de residencia por reagrupación familiar en la Oficina Consular española.

Con independencia de lo anterior, el propio Instituto Madrileño del Menor y la Familia reconocía que este trámite adicional había supuesto que se dilate el actual procedimiento, por ello, esta cuestión había sido trasladada en las reuniones de coordinación mantenidas en el marco del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por ser ésta la Administración competente para la modificación de la norma o del criterio aplicable.

Esta Institución trasladó la cuestión al Consejo Consultivo de Adopción Internacional a fin de que lo estudiase y pudiese emitir propuestas concretas de actuación, pues desde esta Institución insistimos en que ha de atenderse a la finalidad del viaje de estos menores adoptados, que es distinta, desde luego, a la de los menores que pretenden una reagrupación familiar con su familia extranjera.

China no ha sido el único país de procedencia de los menores adoptados que ha planteado dificultades a los solicitantes de adopción. Durante el año 2006 Rusia retiró la acreditación a tres entidades de nacionalidad italiana, canadiense y estadounidense, así como a ADECOP, una de las ocho Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional españolas que trabajan en el país, lo que provocó la paralización de los expedientes de casi 400 familias españolas (**1138/06**).

Como consecuencia de este hecho, la Presidenta de la Asociación DAGA y una representante del Colectivo de Familias Afectadas por la situación de ADECOP en Rusia, se dirigieron a esta Institución relatando que, tras diversas gestiones del Ministerio de Asuntos Exteriores, se había ofrecido a las familias, bien continuar la tramitación libremente sin intervención de otra ECAI, o bien continuar la tramitación con intervención de alguna de las ECAIs españolas que continúan acreditadas en Rusia. Sin embargo estas soluciones no habían satisfecho a las familias, la primera por los riesgos que lleva consigo y la segunda porque, según decían, suponía empezar de nuevo después de varios años de espera.

Por otra parte, las promoventes se planteaban cómo era posible que no se hubiera iniciado en España una investigación para conocer el funcionamiento de ADECOP tras ser desacreditada en Rusia.

Esta Institución ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la dificultad que supone la paralización del expediente de adopción por alguna incidencia ocurrida en el país de origen, especialmente si los adoptantes ya han recibido la preasignación del menor y han establecido con él un vínculo afectivo.

Desde el Defensor del Menor se ha insistido en recordar a la entidad pública su responsabilidad en estos procesos entendiendo que, cuando los interesados han tramitado su expediente de

adopción con la intervención de una Entidad Colaboradora, y aún siendo ésta la que está obligada a llevar a cabo todas las gestiones necesarias dirigidas a activar y agilizar el proceso de adopción, en ejercicio de las funciones que legalmente tiene atribuidas, no debe olvidarse la función de supervisión que la ley le atribuye a la Administración. Por tanto, en cualquier caso, la entidad pública debe contribuir, con las lógicas limitaciones que impone el respeto escrupuloso a la legislación del país de origen, a colaborar con los adoptantes en sus gestiones por agilizar el proceso.

En este punto, concurre una dificultad añadida, como es el hecho de que en nuestro país existen 23 Autoridades Centrales que intervienen en procesos de adopción. Desde esta Institución, suscribimos la propuesta que ya se planteó en la Comisión Especial del Senado, referida a la posibilidad de crear un *organismo supraautonómico* que, respetando las respectivas competencias, asuma funciones de coordinación y control en la materia, aglutinando incluso competencias de acreditación e inspección de ECAIs, de información centralizada, de apoyo a los adoptantes en el extranjero y de coordinación con los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Asuntos Exteriores.

No se trata de comprometer el ejercicio de competencias de las Comunidades Autónomas, sino que, como decimos, este organismo serviría de apoyo y coordinación de unas relaciones exteriores con los países de origen, que ahora dependen del voluntarismo de las Administraciones autonómicas en unas *relaciones exteriores sui generis*.

Es cierto que esta propuesta no podría satisfacer de manera puntual e inmediata la demanda de los interesados, pero sin duda contribuiría a evitar en el futuro que los adoptantes se enfrenten en soledad a las dificultades surgidas en los países de origen.

Con el fin de verificar y evaluar la situación denunciada, se solicitó informe al Instituto Madrileño del Menor y la Familia sobre las actuaciones llevadas a cabo para facilitar la continuación del trámite de los expedientes afectados y la situación concreta de los mismos.

Analizada la contestación de la entidad pública, lo cierto es que el IMMF parecía haber abordado todas las actuaciones dirigidas a colaborar con los adoptantes e intentar solventar los obstáculos ocurridos en el país de origen, dentro del marco de sus competencias, incluso una visita de su Director-Gerente a la Federación Rusa, donde mantuvo encuentros con el máximo responsable de la adopción internacional rusa, el Director Estatal de Educación, así como con responsables del mismo ámbito en la región de Irkustk.

Además se abrió una información reservada con base en lo dispuesto en el artículo 3 del Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el ejercicio de la potestad sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid, dirigida a conocer los términos concretos de la actuación de ADECOP en la Federación Rusa.

Por todo ello, no se apreció un funcionamiento irregular de la entidad pública que pusiese en riesgo los derechos de los menores de edad, procediendo al cierre del expediente tras informar a los interesados.

El pasado año se repitió una situación planteada ya hace tres años por una ciudadana (**601/06**), cuando ella y su marido iniciaron un proceso de adopción de un menor procedente de Bulgaria y se encontraron con la dificultad de que un Centro de Salud se negaba a expedirles un certificado médico en el que se hiciera constar que no padecían enfermedad infectocontagiosa alguna, ni ninguna otra enfermedad psíquica o física que impidiera el cuidado del menor, para ser aportado al expediente de adopción.

En su día, esta Institución dirigió informe a la Directora General del Instituto Madrileño de la Salud, transmitiendo las bases jurídicas que a nuestro juicio debían fundamentar la expedición de dichos certificados por todos los Centros de Salud. Ello dio lugar a informe de la mencionada Directora General, en la que se manifestaba compartir el criterio de esta Oficina, por lo que se habían dado instrucciones a la Gerencia de Atención Primaria del Área de Salud correspondiente para que se facilitaran a los interesados los informes solicitados.

Por otra parte, los interesados presentaron una queja también ante el Defensor del Paciente que dio lugar a una Recomendación por parte de dicho organismo a la Consejería de Sanidad, en la misma línea expresada por esta Institución, dirigida a que por los facultativos de los Centros de Salud se expidieran, a petición de los usuarios, los certificados médicos que necesitasen para la adopción de menores.

Sin embargo, tres años después, los mismos interesados volvieron a comparecer ante esta Oficina, para plantear de nuevo la misma dificultad derivada de la negativa a expedirles el certificado médico necesario para la tramitación de un segundo expediente de adopción, esta vez en otro Centro de Salud diferente.

Ante esta situación, se trasladó al titular de la Consejería de Sanidad y Consumo que el apartado 1 del anexo III del Real Decreto 63/1995, de 20 de enero, sobre ordenación de las prestaciones sanitarias del Sistema Nacional de Salud recoge entre aquéllas que no son financiadas con cargo a la Seguridad Social o fondos estatales destinados a la asistencia sanitaria, concretamente *la expedición de informes o certificados sobre el estado de salud distintos de los previstos en el anexo I*.

Es cierto que el anexo I no hace referencia expresa al certificado mencionado, sin embargo, si están recogidos y, por tanto, su expedición por facultativos de la Seguridad Social tendrá carácter gratuito, los certificados que sean exigibles *por disposición legal o reglamentaria*.

En igual sentido, la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica y reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, establece en su artículo 22 que *todo paciente o usuario tiene derecho a que se le faciliten los certificados acreditativos de su estado de salud ... serán gratuitos cuando así lo establezca una disposición legal o reglamentaria*.

En este sentido, se recordaba que el principal instrumento jurídico en la materia, es decir, el Convenio relativo a la protección del niño y cooperación en materia de adopción internacional hecho en la Haya el 29 de Mayo de 1.993 y ratificado por España el día 11 de julio de 1.995, donde entra en vigor el 1 de noviembre del mismo año, establece en su artículo 15 que *«Si la Autoridad Central del Estado de recepción considera que los solicitantes son adecuados y aptos para adoptar, preparará un informe que contenga información sobre su identidad, capacidad jurídica y aptitud para adoptar, su situación personal, familiar y médica...»*

El artículo 176 del Código Civil, modificado por la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, establece que la adopción tendrá siempre en cuenta la *idoneidad del adoptante o adoptantes para el ejercicio de la patria potestad*.

En nuestro ámbito territorial, el artículo 57 de la ley 6/1995, de 28 de marzo de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid establece que la administración autonómica sólo formulará la propuesta de adopción efectuada por parejas que hayan sido objeto de un estudio de sus *circunstancias socio-familiares* que permita obtener una firme cer-

teza sobre su idoneidad para cubrir las necesidades subjetivas y objetivas del menor y el cumplimiento de las obligaciones legalmente establecidas.

El artículo 58 concreta esas circunstancias que la entidad pública debe tomar en consideración, incluyendo entre ellas la de *«disfrutar de un estado de salud física y psíquica que no dificulte el normal cuidado del menor»*.

Por su parte, la Orden 175/1991, de 18 de marzo, por la que se desarrolla el Decreto de 23 de noviembre de 1998, de procedimiento de constitución y ejercicio de tutela y guarda de menores desamparados, al regular el expediente de adopción, recoge en su artículo 8 que la Comisión de Tutela, para valorar las circunstancias que concurren en los ofrecimientos de acogida de un menor en cualquiera de sus modalidades, deberá tomar en consideración, entre otros criterios, *el estado de salud física y psíquica que no dificulte el normal cuidado del menor*.

Además, el Decreto 62/2003, de 8 de mayo de acreditación, funcionamiento y control de las Entidades Colaboradoras de Adopción Internacional, impone a estas entidades, en su artículo 15, la obligación de *recabar todos los documentos necesarios conforme a los requisitos de cada país*.

Parece claro entonces que, aunque las normas citadas no exijan explícitamente a los solicitantes de adopción un certificado médico, sí lo hacen tácitamente, ya que el único modo que tendrán los adoptantes de acreditar su *situación médica, o su estado de salud física y psíquica* en el expediente de adopción, será aportar un certificado médico que así lo justifique.

Teniendo en cuenta los fundamentos expuestos, este Comisionado de la Asamblea de Madrid, formuló la siguiente Recomendación:

«Que por parte de la Consejería de Sanidad se adopten las medidas oportunas para garantizar la expedición, por todos los Centros de Salud de la Comunidad de Madrid, de los certificados médicos necesarios para ser aportados por los adoptantes a sus expedientes de adopción, dando las correspondientes instrucciones a todos los facultativos e informándoles del fundamento de dicha obligación.»

En su contestación, la citada Consejería refería que en el caso concreto planteado se produjo un malentendido con el médico de la interesada, procediéndose a cambiar de facultativo y a expedirle de inmediato el certificado interesado.

Asimismo, expusieron que desde la Dirección del Área se recordó al médico la obligación de expedir este tipo de certificados a petición de sus pacientes.

Concluyeron lamentando que este incidente se hubiera producido nuevamente, pues manifiestan que la expedición de estos certificados se viene realizando con absoluta normalidad.

Durante este año se han planteado algunas quejas por los retrasos ocasionados en el Registro Civil a la hora de formalizar las inscripciones de los menores adoptados en otros países (1170/06, 1171/06, 1446/06, 1540/06).

Esta Institución ya tuvo ocasión de trasladar esta preocupación a la Dirección General de los Registros y del Notariado en el año 2005, haciéndole partícipe de los importantes perjuicios que los retrasos de ocho, nueve meses, o hasta un año sin formalizar la inscripción del menor adoptado, causan al mismo y a sus representantes legales.

En aquél momento el informe recibido de esa Dirección General expresaba *«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.»*

Además, la mencionada Dirección General añadía 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 éstos, adopciones internacionales, retornos de españoles que antiguamente emigraron y sus descendientes, etc.»*

Dado que había transcurrido más de un año desde la entrada de dicha información, teniendo en cuenta la reiteración de quejas sobre el particular y en el ánimo exclusivo de buscar el mejor interés del menor, que ha de ser superior a cualquier otro concurrente e inspirar la actuación de entidades públicas y privadas, se solicitó nuevo informe sobre los avances producidos en ese proceso de actualización emprendido en el Registro Civil y las medidas adoptadas para la mejora de ese servicio público.

La Dirección General expresaba que *el legislador, siendo consciente de los cambios habidos en la realidad social y concretamente, del problema existente en materia registral respecto a la adopción internacional, aprobó la Ley 24/05, de 18 de noviembre de reformas para el impulso de la productividad que ha establecido en su disposición adicional séptima una nueva redacción del artículo 16 de la Ley del Registro Civil.*

La citada reforma ha ampliado las competencias de los Registros Civiles Municipales a las inscripciones de nacimiento de ciudadanos extranjeros que hayan adquirido la nacionalidad española o que hayan sido adoptados por un español/a anteriormente de competencia reservada al Registro Civil Central o, en su caso, a los Registros Civiles Consulares.

Esta reforma no sólo debe suponer una reducción del volumen de gestión a asumir en el futuro por el Registro Civil Central y una agilización de los expedientes en trámite, sino también una mejora en los servicios ofrecidos al ciudadano al permitirles solicitar en el Registro Civil de su domicilio la inscripción de los nacimientos tras una adopción internacional.

Por último se señalaba que esa Dirección General había dictado la *«Instrucción de 28 de febrero de 2006 sobre competencia de los Registros civiles Municipales en materia de adquisición de nacionalidad española y adopciones internacionales»* para la efectiva y adecuada aplicación de la referida reforma legislativa, en vigor desde el 20 de noviembre de 2005.

Con relación a las quejas recibidas en esta Institución, se expresaba que debían referirse a *las peticiones cursadas en el Registro Civil Central con anterioridad a la entrada en vigor de la citada ley 24/2005, y dado que como consecuencia de la misma, han disminuido las cargas de trabajo de dicho Registro Civil, esperamos que muy pronto se practiquen las inscripciones solicitadas.*

Lo cierto es que parece imprescindible revisar los recursos materiales y humanos de que disponen las oficinas del Registro Civil para mejorar este servicio público y evitar las consecuencias perniciosas de los retrasos en las inscripciones sobre los menores de edad. Como ejemplo de estas consecuencias negativas, debe mencionarse la queja de una interesada sobre lo que a su juicio, constituía una injusticia y un maltrato por parte del Padrón municipal de habitantes hacia su hijo

menor de edad, dado que se negaba la inscripción patronal en tanto que el menor, adoptado en la Federación Rusa, no fuera inscrito en el Registro Civil.

Es indudable que el menor extranjero adoptado por un español adquiere la nacionalidad española desde el momento de la adopción, tal como establece nuestro Código civil. Ahora bien, la adopción constituida en el país de origen del menor, para ser eficaz, debe ser integrada en nuestro ordenamiento jurídico y ello se realiza a través de un reconocimiento de la adopción y su posterior inscripción, que lleva a cabo el Encargado del Registro Civil tal como establece la Disposición Adicional Segunda de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

Para dicho reconocimiento, el Encargado del Registro debe analizar la documentación presentada al objeto de verificar, de un lado, las formalidades exigidas y de otro, el fondo de la cuestión, al objeto de comprobar si la adopción constituida en el extranjero se corresponde con la española (es decir, si rompe los vínculos del menor con su familia de origen, si crea un estado de filiación y si es irrevocable). Una vez reconocida la adopción, se procede a su inscripción en el Registro.

Por tanto, como decimos, hasta que no es reconocida en España la adopción formalizada en otro país, no se integra en nuestro ordenamiento jurídico y no es hasta ese momento, cuando el adoptado puede hacer valer la adquisición de la nacionalidad española. Por ese motivo el Padrón Municipal exige la inscripción en el Registro Civil para dar de alta a un menor como nacional español.

En este sentido, no se apreció irregularidad alguna en la actuación del Padrón Municipal, sino que más bien, compartiendo el criterio del Defensor del Pueblo, lo que existía, y así se hizo constar, era un retraso más que razonable en la actividad del Registro Civil.

1720. **Tutela, Acogimiento, Guarda (34)**

Según datos facilitados por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia, a 31 de diciembre de 2006 la población infantil protegida por la Comunidad de Madrid se cifraba en 4.651 menores, de los que el 3.772 estaban tutelados y 879 estaban afectados por una medida de guarda.

Con respecto a las distintas modalidades de acogimiento, el 59,4% de los menores protegidos residió con una familia, bien miembro de la suya (familia extensa) o en una familia no vinculada por lazos biológicos (familia alternativa). El restante 40,6% de menores protegidos han permanecido en acogimiento residencial.

- Modificación normativa

Las tradicionales instituciones de protección se vieron afectadas por una profunda reforma con la aprobación de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero de Protección Jurídica del Menor, que dio respuesta a nuevas demandas y necesidades de la sociedad, y posibilitó la construcción de un nuevo marco jurídico impregnado por el reconocimiento pleno de la titularidad de derechos de los menores de edad. Sin embargo, la experiencia de este Comisionado en cuanto organismo receptor de quejas de los ciudadanos, ha puesto de relieve ciertas carencias y dificultades en el funcionamiento del sistema de protección, que revelan la necesidad de modificar la normativa vigente.

Ya se apuntaban en el informe del pasado año algunas propuestas de modificación dirigidas a evitar que los menores que ya han sufrido un desamparo, tengan que sufrir además una excesiva dilación de los plazos y una situación de provisionalidad altamente perturbadora para su desarrollo. Algunos casos como el ocurrido en Andalucía en el que se condenó a la Administración a pagar una indemnización millonaria a una madre a la que se privó de sus hijos, pese al reconocimiento judicial de su derecho a recuperarlos, no hacen sino reafirmarnos en esta necesidad.

Es imprescindible evitar situaciones como estas en las que el paso del tiempo hace imposible ejecutar las resoluciones judiciales.

Precisamente para evitar estas situaciones, se plantea la necesidad de modificar la normativa vigente, implantando un procedimiento rápido, flexible y eficaz para la constitución e impugnación de las medidas de protección, estableciendo plazos de caducidad y propiciando una clara preferencia de estos procedimientos frente a asuntos de otra índole.⁹

También hay quien sugiere que habría que aprovechar esta reforma para introducir la figura de la mediación familiar en el ámbito del acogimiento. Si bien esta posibilidad no se mencionaba en las leyes de mediación autonómicas ya aprobadas (Cataluña, Galicia, Valencia, Canarias, Castilla-La Mancha), sí se recoge en la reciente ley madrileña de Mediación Familiar, de 21 de febrero de 2007, que en su artículo 8 la hace extensiva a *la familia acogedora, los acogidos y la familia biológica, respecto a cualquier conflicto o aspecto del acogimiento o convivencia*. Esta Institución considera que la mediación constituye una forma idónea de prevención y resolución de conflictos y como tal, sin duda será una herramienta útil para proteger a los menores, también en los desacuerdos surgidos en materia de acogimiento. A este respecto al abordar la reforma de la Ley, podría hacerse una remisión a lo previsto en las diferentes leyes de Mediación Familiar de las distintas Comunidades Autónomas, que como la madrileña han regulado la mediación en el ámbito del acogimiento familiar.

Además de estos aspectos, la modificación de la Ley Orgánica 1/1996 habría de abordar otras cuestiones, como la definición de los conceptos de riesgo y desamparo, la delimitación de la capacidad de obrar de los menores en función de su edad y otros asuntos como las medidas a aplicar a los menores de 14 años que cometen un delito o falta, a quienes la Ley de Responsabilidad Penal del Menor remite a la aplicación de medidas de protección previstas en la legislación civil, sin que, hoy por hoy, los mecanismos establecidos, en general, en el sistema de protección sean eficaces.

Al comienzo del presente ejercicio 2007, esta Institución ha remitido un informe sobre el particular a la Directora General de las Familias y de la Infancia del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, del que se dará cuenta en el próximo Informe Anual, solicitando se de oportunidad a este Comisionado, en el momento que corresponda, de formular aportaciones y propuestas a la modificación de la Ley Orgánica de Protección Jurídica del Menor.

⁹ Aunque no siempre es necesario el paso previo del acogimiento familiar para instar una propuesta de adopción, en el caso de una adopción posterior a un acogimiento, hasta llegar a la firmeza judicial de la adopción puede haberse tardado más de cuatro años consumidos en: impugnación del desamparo y su apelación, tramitación del acogimiento y de su apelación, tramitación de la adopción, del juicio verbal de oposición a la adopción y su apelación, y tramitación de la apelación al Auto constitutivo de la adopción. Ello sin contar que se haya hecho uso de una solicitud de medidas de protección previstas en el artículo 158 del Código Civil.

Por otra parte, esta Institución se está cuestionando si el funcionamiento de la Comisión de Tutela es el más idóneo para garantizar la imparcialidad y la agilidad necesarias en los procesos de adopción de medidas de protección. En el momento de redacción del presente Informe Anual está en estudio una posible propuesta de modificación en la estructura del mencionado organismo, de la que podremos dar cuenta en el Informe Anual correspondiente al presente ejercicio.

- Prácticas inadecuadas

Además de las dificultades derivadas de las disfunciones en la actual legalidad que requieren de una más adecuada organización procesal, se siguen detectando algunas deficiencias en las prácticas administrativas que deben ser corregidas, como el uso de fórmulas tipo en las resoluciones, o la falta de motivación de aquéllas como indispensable requisito de cualquier decisión administrativa, que debe permitir a los interesados tener abierta la posibilidad de un control jurisdiccional de la mencionada decisión.

Con motivo de algunas quejas, hubo que recordar a la entidad pública la importancia de incluir una motivación suficiente, clara y consistente en todas las resoluciones, evitando el uso de modelos predefinidos, pero de manera muy especial en aquéllas que deciden la imposición o cese de una medida de protección de un menor, no sólo por las consecuencias que una decisión de esta índole puede traer consigo para el futuro de un menor de edad; sino también para evitar la indefensión en que, de lo contrario, podría colocarse al menor y a su familia.

La motivación se trata de un riguroso requisito de cualquier decisión administrativa, exigido en el art. 54.1 LRJAPAC como garantía inexcusable para un adecuado control jurisdiccional frente a la arbitrariedad. A este respecto es importante mencionar el criterio del Tribunal Supremo, según el cual *«habrá que recordar que la motivación del acto administrativo cumple diferentes funciones. Ante todo y desde el punto de vista interno viene a asegurar la seriedad en la formación de la voluntad de la Administración. Pero en el terreno formal –exteriorización de los fundamentos por cuya virtud se dicta un acto administrativo– no es sólo una cortesía sino que constituye una garantía para el administrado que podrá así impugnar en su caso la decisión administrativa con posibilidad de criticar las bases en que se funda; además y en último término la motivación facilita el control jurisdiccional de la Administración –art. 106,1 de la Constitución que sobre su base podrá desarrollarse con conocimiento de todos los datos necesarios.»* (Sentencia TS 13 Feb. 1992).

Pero además de la motivación, el ciudadano tiene derecho a ser informado de manera clara y suficiente del trámite en que se encuentra su expediente, tal como reconoce el art. 35 a) y concordantes de la ley de Procedimiento Administrativo.

Si en cualquier circunstancia la Administración tiene la obligación de prestar al ciudadano un trato deferente y considerado, con mayor razón debe exigírsele un especial cuidado en los procedimientos de protección de menores, que por su singular naturaleza no sólo afectan derechos de los menores de edad, sino sensibilidades e inquietudes que también deben ser atendidas, como no cabe duda que se hace en la mayoría de los casos desde el organismo autónomo. En definitiva, si el ciudadano recibe información precisa sobre su solicitud y además comprende los motivos de la Administración en una materia tan delicada, podrá discrepar de sus resoluciones, pero en ningún caso reprochar su actuación.

Por citar algún ejemplo de las circunstancias que denuncian los particulares ante esta Institución, podemos señalar el expediente incoado relativo a la situación de un menor de diez

años de edad tutelado por la Comunidad de Madrid, según Acuerdo del Pleno de la Comisión de Tutela del Menor de fecha 22 de febrero de 2001 (**678/06**).

En la mencionada resolución del año 2001, se acordaba promover el acogimiento familiar de un menor a favor de sus tíos. Sin embargo, pese a lo dispuesto en el citado Acuerdo, el IMMF no llevó a efecto la propuesta ante el Juzgado, ni comunicó a los solicitantes del acogimiento esta circunstancia.

Transcurridos más de cuatro años desde la adopción del Acuerdo, en el mes de abril de 2005, la madre del menor solicita poder visitar a su hijo, con el que no se comunicaba desde hacía más de ocho años. Como consecuencia de esta solicitud, ese mismo mes la Fundación Meniños comienza a realizar el seguimiento del acogimiento familiar del menor que, como decimos, nunca se había llegado a constituir formalmente.

En su escrito de queja, los interesados solicitaban en primer lugar el esclarecimiento del motivo por el cual, durante un periodo superior a cuatro años, nunca se llegó a constituir el acogimiento familiar judicial de su sobrino, pese a tenerlo así acordado la Comisión de Tutela del Menor, circunstancia que, según su criterio, había ocasionado un perjuicio grave al menor.

En segundo lugar, los interesados manifestaban su queja por la forma en que se les notifica que el acogimiento no se había instado ante el juzgado. Efectivamente más de cuatro años después del acuerdo de la Comisión de Tutela, una letrada contactó telefónicamente con ellos y les informó que el acogimiento no se había instado ante el Juzgado, citándoles para la firma de la propuesta. Consultada la letrada sobre el motivo de esta situación, no se les ofreció ninguna respuesta.

Sólo después de que los interesados remitieran una solicitud de adopción de su sobrino, con fecha 21 de octubre de 2005, es cuando la Comisión de Tutela adoptó un nuevo Acuerdo de fecha 19 de diciembre de 2006, en el que mantiene la tutela y una vez más, dispone promover la constitución judicial del acogimiento, desestimando además la solicitud de adopción.

En los antecedentes de hecho del mencionado Acuerdo de 2006 se explica *«no se ha podido promover la constitución del acogimiento familiar, al no haber sido firmada en septiembre de 2005 la demanda por los acogedores»*.

Los interesados manifestaban su perplejidad por la justificación utilizada en el Acuerdo, entendiéndolo que la misma les culpabilizaba de una situación que sólo la entidad pública había provocado. Ellos siempre pensaron que el acogimiento estaba constituido y después de cuatro años en esta creencia, efectivamente se negaron a firmar la formalización del mismo y entendían que lo que correspondía era una adopción del niño.

Ante estos hechos se transmitió al IMMF que, a juicio de esta Institución, aún entendiéndolo la saturación de los servicios administrativos y los efectos negativos que la misma puede tener sobre la tramitación de los expedientes de protección, parece difícilmente justificable que el menor hubiera estado desde el año 2001 en que fue tutelado, en una situación de hecho, con los perjuicios que ello lleva consigo, sin que los interesados lo supieran, sin que se ejerciera un seguimiento de su situación y sin que la entidad pública hubiera justificado su actuación.

Además de insistir en la exigencia de motivación suficiente en las Resoluciones administrativas y el derecho de los ciudadanos a ser informados del estado de tramitación de los expedientes, a los que antes se ha hecho referencia, se recordó la obligación que impone a la Administración Pública el artículo 103.1 de la Constitución Española de que su actuación se ajuste, entre otros, al

principio de eficacia; o la que establece el artículo 48 de la Ley de Garantías sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, de que las medidas que se adopten para la protección social o jurídica de un menor estén orientadas por el beneficio e interés de este.

Lo anterior sin perjuicio de la obligación de la entidad pública de presentar al Juez la propuesta de acogimiento, en los términos de lo previsto en el artículo 173 del Código Civil.

- Necesidad de coordinación

Algunas quejas también pusieron de manifiesto la necesidad de mecanismos ágiles y eficaces de coordinación entre los Servicios de Protección de diferentes Comunidades Autónomas cuando son varias las implicadas ante una situación de desprotección.

Aun cuando el Instituto Madrileño del Menor y la Familia entiende que la coordinación funciona razonablemente bien y que cada Administración ejerce sus competencias en su territorio como indica nuestro ordenamiento constitucional, algunos casos denunciados en queja por los ciudadanos ponen de relieve que esta coordinación tiene carencias en ocasiones.

Esto ocurrió, por ejemplo, cuando el Instituto Madrileño cesó la tutela de una menor justo después de que los Servicios de Protección de la Comunidad Aragonesa comunicaran que aquella estaba en paradero desconocido y su absentismo escolar era total.

Sin desconocer la dificultad de adoptar una medida cuando la menor protegida desaparece, habría sido comprensible que la entidad pública denunciara la desaparición, o que solicitara la intervención de los Servicios de Protección, en este caso, de Zaragoza, pero nunca que cesara la tutela y, además, que lo hiciera sin tener en cuenta la información más reciente sobre aquella.

A este respecto se recordó al organismo autónomo que, en aplicación del artículo 48.i de la Ley 6/1995, de 28 de marzo, de Garantías de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia en la Comunidad de Madrid, todas las medidas que se adopten para la protección social y jurídica de un menor (incluyendo el cese de las mismas), deberán estar orientadas por el beneficio e interés del menor, considerándose este interés prevalente a cualquier otro. Ello sin olvidar los principios que han de regir la actuación administrativa recogida en el artículo 11 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

Asimismo, se recordó una vez más la necesidad de fundamentar las resoluciones de la Comisión de Tutela en una motivación suficiente, que garantice la seguridad jurídica.

- Acogimientos temporales por motivos de salud

Otro asunto que se ha venido repitiendo en los últimos años es el de la situación de los menores desplazados a nuestro país por motivos de salud, para recibir un tratamiento médico. Con frecuencia se dirigen en queja a esta Institución las personas que se encuentran a cargo de estos niños, para poner de manifiesto que han solicitado el acogimiento familiar al objeto de regularizar la situación de estos niños en nuestro país y permitirles acreditar su representación legal sobre los menores en infinidad de gestiones propias de la vida cotidiana, y han recibido la negativa de la entidad pública.

La Comisión de Tutela alega sustancialmente que la formalización de la medida de protección debe realizarse por las autoridades del país de origen, debiendo intervenir las autoridades espa-

ñolas sólo para las medidas provisionales o urgentes; que debe aplicarse a estos casos la normativa de extranjería, y que debe respetarse el principio de mínima intervención administrativa, siendo que en los supuestos planteados no se da una situación de desprotección del menor.

Si bien este Comisionado entiende las razones esgrimidas por la citada Comisión, lo cierto es que estos menores han llegado a España de una u otra forma, pero que en el momento actual se encuentran en nuestro territorio y por tanto, según la legislación vigente son titulares del derecho a recibir de las Administraciones públicas la asistencia adecuada para el efectivo ejercicio de sus derechos y protección y tutela de la entidad pública competente.

Los menores extranjeros desplazados por motivos de salud, probablemente tengan cubiertas sus necesidades en lo material y afectivo, pero las personas que están a su cargo han de afrontar una serie de dificultades por no tener atribuida su representación legal y por tanto, estos menores pueden encontrarse en una suerte de desamparo jurídico.

Estas dificultades aparecen en gestiones cotidianas como matrículas escolares, solicitud de ayudas, autorizaciones para participar en actividades escolares y extraescolares, solicitud de tarjeta sanitaria, suscripción de seguros, etc., y en otras extraordinarias como autorización de intervenciones quirúrgicas, o solicitud de certificados de minusvalía.

Por ello, entendiendo la argumentación del Instituto y aprovechando la oportunidad de coordinación que ofrece el grupo de trabajo sobre menores extranjeros, esta Institución solicitó que el asunto fuera abordado, bien en ese marco, bien en otro espacio de coordinación que el Gerente del IMMF considerase más idóneo, al objeto de que pueda buscarse la mejor solución para estas situaciones, que evite cualquier riesgo a los menores afectados, con la colaboración de los distintos organismos implicados.

En su contestación el organismo autónomo admitió la sugerencia de este Comisionado en lo que se refiere a plantear una reunión al objeto de diagnosticar el problema y buscar soluciones conjuntamente con la Delegación de Gobierno, ofreciendo la incorporación de un representante de esta Institución en la misma. Actualmente estamos a la espera de una convocatoria.

Entendemos, y así lo haremos constar en dicha reunión, que la figura del desamparo habría que concebirla en toda su extensión, comprensiva de la falta o privación de la asistencia y protección necesarias en todos los ámbitos de la vida del menor, y no solo referida a la falta de atención material, siendo que de este modo también se extendiera a este tipo de situaciones en las que los menores quedan desprotegidos administrativamente.

Desde el punto de vista de extranjería cabría regularizar la situación de estos menores a través de un permiso por razones humanitarias, atendiendo a lo dispuesto en el art.45.4 del Real Decreto 2393/2004, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Extranjería, según el cual *«Se podrá conceder una autorización por razones humanitarias, en los siguientes supuestos: ...b) a los extranjeros que acrediten sufrir una enfermedad sobrevenida de carácter grave que requiera asistencia sanitaria especializada, de imposible acceso en su país de origen, y que el hecho de ser interrumpida o de no recibirla suponga un grave riesgo para la salud o la vida. A los efectos de acreditar la necesidad, será preciso un informe clínico expedido por la autoridad sanitaria correspondiente»*.

O bien, hacer uso del artículo 45.7 del mismo texto, concediendo una autorización de residencia temporal por circunstancias excepcionales en los supuestos de arraigo.

Ahora bien, ¿quién firmará la solicitud de permiso de residencia del menor? O bien la entidad pública formaliza el acogimiento de estos menores, o bien la Delegación del Gobierno admite la representación otorgada por un documento extranjero y por tanto, permite las solicitudes de autorización de residencia firmadas por los guardadores del menor.

Esperamos que la reunión sugerida por esta Institución y ofrecida por el Instituto Madrileño del Menor y la Familia pueda celebrarse pronto y que la misma sirva para clarificar estos criterios.

- Apoyo al acogimiento

El apoyo a las familias acogedoras es determinante para que pueda prestarse la mejor atención al menor desprotegido. En este sentido consideramos muy positiva la consideración del acogimiento como criterio preferente en la escolarización, la concesión de becas de comedor o la gratuidad de los libros de texto. En el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Orden 14/2006 de la Consejería de Familia y Servicios Sociales, ha regulado las bases para la concesión de ayudas económicas para apoyar la convivencia normalizada de menores, haciendo de esta forma mas efectivo el apoyo siempre necesario a las familias que tienen un menor acogido.

En esta línea, debe mencionarse una cuestión planteada por una interesada que exponía la situación en la que se encuentran las personas que tienen a su cargo menores en régimen de acogimiento familiar, a efectos fiscales.

La mayoría de los menores acogidos llegan a las familias después de haber vivido situaciones muy conflictivas, por lo que requieren un gran esfuerzo personal y económico dirigido a paliar las carencias de todo orden que presentan, ya sean afectivas, educativas, psicológicas, etc.

En su caso personal, la promovente tenía a su cargo exclusivo dos hijos de 25 y 22 años, un menor acogido de 11 años y un joven de 22. El menor llegó a su familia cuando contaba con 8 años; prácticamente no hablaba y apenas podía comunicarse con los demás niños, por lo que hubo que prestarle desde el principio apoyo extraescolar y de logopedia. La interesada había asumido siempre los gastos cotidianos y extraordinarios igual que con el resto de sus hijos, sin recibir ninguna ayuda estatal.

Sin embargo, consideraba un trato discriminatorio por parte de la Administración de Hacienda el hecho de que no se considere unidad familiar aquélla que integra un menor en régimen de acogimiento familiar, al contrario de lo que ocurre en el supuesto de hijos biológicos y adoptados.

Efectivamente el artículo 84 del Real Decreto Legislativo 3/2004, de 5 de marzo por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, define las diferentes modalidades de unidad familiar, sin tener en cuenta la constituida por los cónyuges, o uno de ellos en caso de separación legal o falta de vínculo, y los menores a su cargo en régimen de acogimiento familiar. Ello significa que en casos como el que plantea la interesada, no es posible optar por la tributación conjunta en el IRPF, a diferencia de lo que ocurre en caso de existir hijos biológicos y/o adoptados.

Sin embargo, el mismo texto legal asimila el menor acogido a los descendientes en el artículo 43.1 párrafo segundo, cuando regula el mínimo por descendientes; en el artículo 54.2, cuando establece la reducción por cuidado de hijos; en el artículo 59, cuando establece las reducciones por aportaciones a patrimonios protegidos de personas discapacitadas; o en el artículo 83, cuando regula la deducción por maternidad.

En otros textos legales, también se equipara el menor acogido a los hijos, como ocurre en el artículo 2.4 de la ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, precisamente cuando define el concepto de familia numerosa. También en el ámbito laboral la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, de Conciliación de la Vida Familiar y Laboral de las Personas Trabajadoras, que modifica el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Procedimiento Laboral, la de Prevención de Riesgos Laborales, la Ley General de la Seguridad Social y las Leyes reguladoras de la Función Pública, equipara el acogimiento a la maternidad al reconocer el derecho a la excedencia por cuidado de familiares, a la suspensión del contrato con reserva del puesto de trabajo, a la prestación por maternidad, al permiso de maternidad y paternidad, etc.

Por tanto, existe una contradicción según el ámbito en que se mueven los interesados, reconociéndose la situación de acogimiento como unidad familiar a determinados efectos laborales, o de otro carácter, pero no a efectos fiscales.

En todo momento esta Institución ha instado a las Administraciones Públicas a adoptar todas las medidas necesarias dirigidas a impulsar una cultura de acogimiento en nuestra Comunidad desde el convencimiento de que el acogimiento familiar es la alternativa idónea para garantizar un núcleo familiar armónico, seguro, estable y activamente afectivo a los menores desamparados. No sólo es el medio propicio para atender sus necesidades vitales básicas, sino también para proporcionarles las condiciones adecuadas para su proceso socializador y para su correcta evolución como seres humanos. Resulta, por tanto, una medida que debe acordarse de modo preferente al internamiento en Centros o Residencias, pues contribuye a la normalización de la vida de un importante número de menores abocados, en caso contrario, a ser institucionalizados.

Precisamente para fomentar el acogimiento y hacer crecer el número de familias dispuestas a afrontar la responsabilidad del cuidado de un menor en desamparo, a pesar de las dificultades y complicaciones a las que se ha hecho referencia, son imprescindibles las ayudas económicas a los acogedores y, en la misma línea, un trato fiscal ventajoso.

En este sentido, en el espíritu de cooperación que debe regir las relaciones entre Administraciones Públicas y con el fin de evaluar la situación denunciada, el Defensor del Menor transmitió estas consideraciones a la Dirección General de Tributos como órgano competente para la propuesta, elaboración e interpretación de la normativa del régimen tributario general y realización de los estudios, económicos y jurídicos, necesarios para el cumplimiento de estas tareas, consultando sobre la viabilidad que, a su juicio, tendría una eventual modificación del concepto de unidad familiar a efectos fiscales.

Lamentablemente, el organismo consultado entendió que la propuesta expresada no podía tenerse en cuenta, considerando el sentido técnico-jurídico de la familia como conjunto de personas entre las cuales media relaciones de matrimonio o de parentesco, a las que la ley atribuye algún efecto jurídico. A juicio de esta Institución, esta explicación no justifica el rechazo de la propuesta, dado que, como se ha dicho, la propia Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas sí asimila el acogido al descendiente, a la hora de reconocer otros derechos como el mínimo por descendientes, la reducción por cuidado de hijos, etc.

- Necesidad de especialización de los recursos

En este punto, debe destacarse el esfuerzo de la Administración por adaptar el sistema de protección a las nuevas necesidades sociales. El perfil de los menores en desamparo ha cambiado en los últi-

mos años, de menores abandonados por motivos fundamentalmente económicos, hacia un número cada vez mayor de menores conflictivos a quienes no es posible marcar límites en el ámbito familiar.

Esta evolución ha requerido un cambio paralelo en las instituciones, a través del desarrollo de recursos específicos para el tratamiento de estos menores con graves trastornos de conducta o problemas de adaptación, habilitando plazas en centros especializados. Ello ha constituido una iniciativa muy satisfactoria en orden a reducir el nivel de conflictos y agresiones que se experimentaban hace unos años en los centros de protección y a la vez, ha facilitado una mejor atención a las necesidades específicas de estos niños.

Debemos animar a la entidad pública a seguir profundizando en esta línea, así como a agilizar la aprobación del Reglamento de centros, que esta Institución informó en el año 2005, abordando, entre otras materias, la contención en los centros de protección.

Por último, es necesario señalar que, a veces, los ciudadanos acuden al Defensor del Menor solicitando su colaboración para intentar recuperar los hijos, o bien son los propios menores los que expresan su deseo de volver con sus padres. En todos estos casos se informa de las competencias de esta Oficina y de la imposibilidad de intervenir en la cuestión planteada, sin perjuicio de que se ofrezca al interesado el pertinente asesoramiento sobre las vías más adecuadas para el ejercicio de sus derechos.

1800. MENORES INFRACTORES (25)

Según datos de la Fiscalía de Menores del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, durante los diez primeros meses del año pasado, la delincuencia juvenil creció en un 8 %, atendiendo a las medidas judiciales adoptadas. Según la Policía, los menores cada vez cometen más delitos violentos.

Por su parte la Agencia de Reeducción afirma que mientras el número de procedimientos judiciales incoados a menores en la Comunidad de Madrid a diciembre de 2004 fue de 4.726, el número se elevó a 4.975 en diciembre de 2005 y a 5.272 a fecha de diciembre de 2006.

En lo que se refiere a las medidas de internamiento, según la Memoria de la Agencia correspondiente al año 2006, el total de casos atendidos en ejecución fue de 1.028, frente a 957 del año 2005. El número de plazas en los centros de internamiento pasó de 242 en el año 2005, a 292 en el 2006.

La cuestión es que desde las diferentes instituciones se percibe un incremento de la delincuencia juvenil y un aumento también de la gravedad de los delitos.

En este momento nos enfrentamos además a nuevas formas de delincuencia juvenil (las bandas, la violencia ejercida sobre los padres, el acoso en las escuelas, el uso de las nuevas tecnologías para la comisión de delitos...), que requieren también nuevas estrategias de respuesta.

En los últimos años se había producido en la Comunidad de Madrid un notable incremento de la presencia y actuaciones delictivas de grupos o bandas violentas, convirtiéndose en un preocupante fenómeno social¹⁰.

¹⁰ Las **edades** de los miembros oscilan entre los 12 y los 25 años. Sin embargo, es importante señalar que la edad de incorporación tiende a reducirse, siendo las edades más habituales entre los 12 y los 15 años.

Sus **rasgos** fundamentales son: desestructuración familiar (chicos que pasan muchas horas solos en parques y calles y encuentran en la banda un refugio o consuelo); problemas de integración en los colegios (alto absentismo con cua-