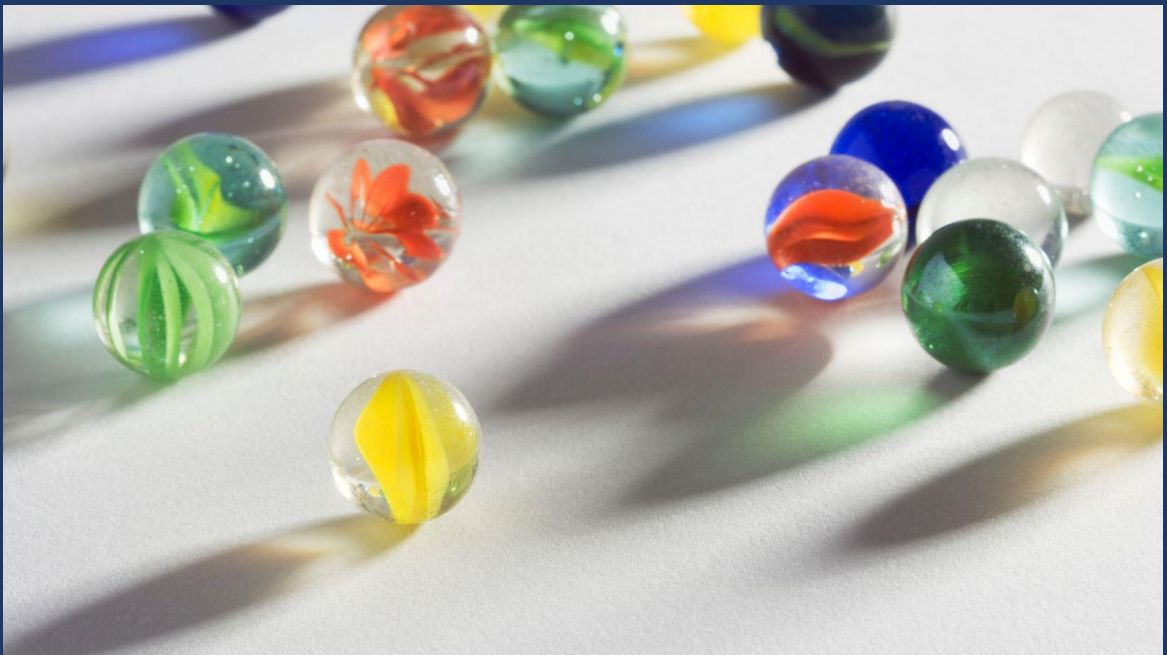


# PROPOSTES PER A LA MILLORA JURÍDICA DE L'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS  
D'ADVOCATS DE CATALUNYA

**Sabadell, 20 de juny de 2024**



CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS  
D'ADVOCATS DE CATALUNYA

## ÍNDEX DE CONTINGUTS

- Propostes per a la millora jurídica de l'atenció a la infància en situació de vulnerabilitat. Versió en llengua catalana.
- Propuestas para la mejora jurídica de la atención a la infancia en situación de vulnerabilidad. Versión en lengua castellana.
- Observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya del Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU
- Separata "Infancia y adolescencia en el informe anual 2022" del Defensor del Pueblo
- Resum executiu de l'informe de novembre 2023 del Síndic de Greuges de Catalunya sobre "La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència". Versió en llengua catalana
- Resumen ejecutivo del informe de noviembre 2023 del Síndic de Greuges de Catalunya sobre "La desinstitucionalización del sistema de protección a la infancia y la adolescencia". Versión en lengua castellana.



## **PROPOSTES PER A LA MILLORA JURÍDICA DE L'ATENCIÓ A LA INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT**

### **1. INTRODUCCIÓ**

Tal com recull l'exposició de motius de la Llei orgànica 8/2021, de 4 de juny, de protecció integral a la infància i l'adolescència davant la violència, la protecció de les persones menors d'edat és una obligació prioritària dels poders públics reconeguda en l'article 39 de la CE i en diversos tractats internacionals, entre els quals destaca la Convenció sobre els Drets de l'Infant, adoptada per l'Assemblea General de les Nacions Unides el 20 de novembre de 1989 i ratificada per Espanya l'any 1990.

Per donar compliment a la Convenció, els poders públics han de fomentar totes les mesures legislatives, administratives, socials i educatives necessàries poder garantir el dret dels nens, nenes i adolescents (NNA) al lliure desenvolupament de la personalitat.

La protecció dels drets dels NNA és també un objectiu general de la política de la UE.

Finalment, sense la garantia al lliure desenvolupament de la personalitat dels NNA és difícil assolir els objectius que marca l'Agenda 2030 i, en especial, l'objectiu 16, consistent a promoure societats justes, pacífiques i inclusives.

El Consell de l'Advocacia Catalana, conscient de la importància dels drets dels NNA i de la seva protecció, va decidir efectuar el present informe amb la voluntat de contribuir a la millora del sistema de protecció dels nens, nenes i adolescents.

Amb aquesta finalitat s'ha procedit a analitzar diferents documents:



- **Anàlisi de les observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya del Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU**

El Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU, en les seves observacions finals sobre els informes periòdics d'Espanya de data 5 de març de 2018:

- Al paràgraf 17, sobre el respecte a les opinions dels NNA, reitera la seva observació general 12 (2009) i recomana a l'Estat que intensifiqui la labor de promoure el respecte a les opinions dels NNA, i en especial, insta a assegurar l'aplicació efectiva i sistemàtica del dret de l'infant a expressar les seves opinions en les actuacions judicials o administratives pertinents.
- Al paràgraf 22, sobre el maltractament i la negligència, insta l'Estat a vetllar per l'assignació de recursos per abordar les causes fonamentals de la violència sobre els NNA, el maltractament i la negligència.
- Al paràgraf 26, sobre l'entorn familiar, recorda observacions anteriors i recomana l'augment de recursos d'assistència i assessorament oportuns i suficients adreçats als pares i altres cuidadors davant de risc de maltractament o negligència.
- Al paràgraf 27, sobre els NNA privats d'entorn familiar, en què destaca la seriosa preocupació per l'elevat nombre d'infants atesos en centres d'acollida i el fet que aquesta pràctica sigui l'opció principal, les deficiències en les instal·lacions d'alguns centres d'acollida, les situacions de maltractament i el tracte degradant d'infants atesos en centres d'acollida i el suport insuficient als NNA en la transició a l'edat adulta.

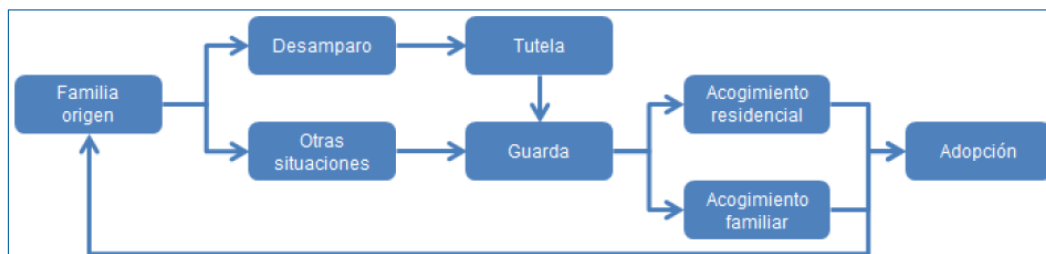


- Al paràgraf 28 recomana a Espanya l'increment dels recursos per a activitats encaminades a prevenir la separació dels NNA de les seves famílies i assegurar disponibilitat suficient de mesures d'assistència i suport, i en especial:
  - Accelerar el procés de desinstitucionalització, per assegurar que els centres d'acollida siguin l'últim recurs.
  - Vetllar per assegurar que l'autoritat judicial sigui la que adopti o revisi en tots els casos les decisions sobre la separació d'un NNA i la seva família.
- **Anàlisi del Butlletí de dades estadístiques de mesures de protecció a la infància i l'adolescència (Butlletí núm. 25 - Dades 2022), Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030 del Govern d'Espanya**

El butlletí que publica anualment l'Observatori de la Infància amb dades estadístiques de mesures de protecció a la infància i l'adolescència (Butlletí número 25 - Dades 2022) (encara que amb caràcter provisional respecte de les dades 2022 a la data d'aquest informe), conté dades a tenir en compte:

[https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin Proteccion 25 PROVISIONAL.pdf](https://observatoriodelainfancia.mdsocialesa2030.gob.es/estadisticas/estadisticas/PDF/Boletin%20Proteccion%2025%20PROVISIONAL.pdf)

En aquest sentit, contempla la seqüència simplificada dels processos més significatius en relació amb la protecció als NNA:





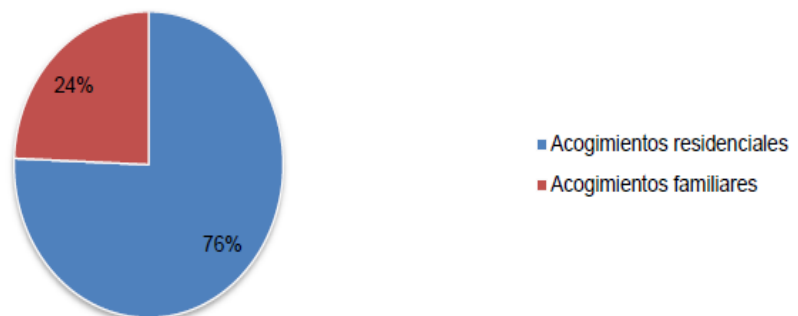
Respecte de les dades generals, informa sobre un increment l'any 2022 de NNA atesos pel sistema públic de protecció a la infància i adolescència, i també sobre un increment del nombre de tuteles i de guardes:

	2020	2021	2022
<b>NNA ATEOS PEL SISTEMA PÚBLIC DE PROTECCIÓ</b>	49.171	48.357	51.203
<b>TUTELES</b>	31.738	29.910	30.657
<b>GUARDES</b>	3.870	3.280	3.538

Amb relació a les altes en el sistema, l'any 2022 són 30.919 (l'any 2021 van ser 28.157), amb un increment del 9,8%.

Respecte de les mesures de guarda de l'informe, destaca la dada relativa a les altes en el sistema: el sistema de guarda majoritari és el de l'acolliment residencial vers l'acolliment familiar.

Gràfico 6. Medidas según tipo de guarda - Altas durante el año





Amb relació a la resta de dades que conté l'informe, també cal destacar:

- L'acolliment familiar presenta percentatges molt més alts quan els NNA són de nacionalitat espanyola:

Tabla 16. Menores de edad en acogimiento familiar por nacionalidad y sexo a 31 de diciembre (\*)

Nacionalidad	TOTAL		SEXO			
	Abs.	Tasa	Femenino Abs.	Tasa	Masculino Abs.	Tasa
Española	16.080	198,0	7.868	96,9	8.212	101,1
Extranjero	2.097	25,8	1.055	13,0	1.042	12,8
Total	18.177	223,9	8.923	109,9	9.254	114,0

(\*) SD 2022 de NNA extranjeros de la CA de Canarias  
Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

Gráfico 33. Acogimiento familiar por nacionalidad



- Només el 15% de les baixes en el sistema ho és per reintegració a la família d'origen

Gráfico 8. Motivo de las bajas en centros de menores de edad





## CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS D'ADVOCATS DE CATALUNYA

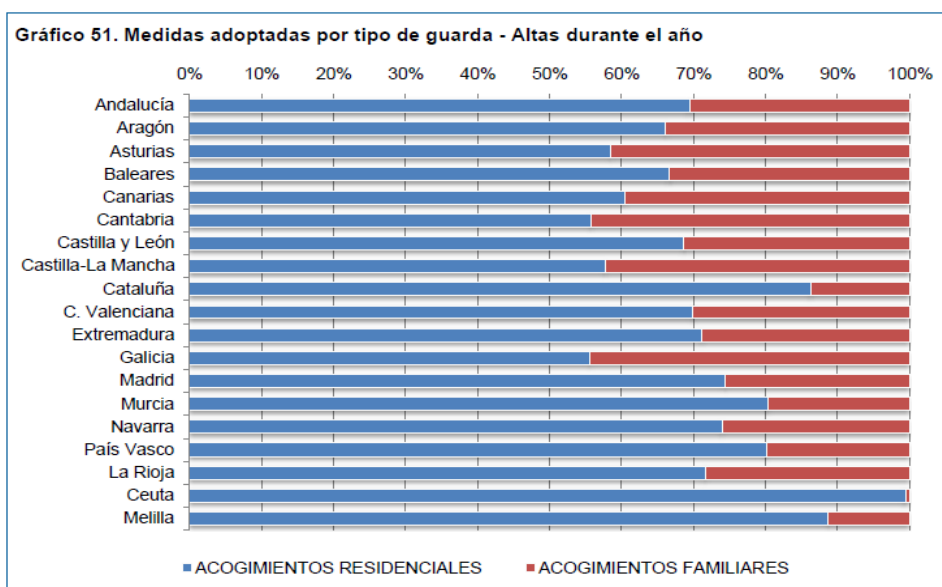
Pel que fa a les dades de Catalunya, l'informe recull que l'any 2022 s'han produït 4.145 altes:

Tabla 31. Comparativa CCAA - Menores de edad atendidos - Altas durante el año (1)

	TOTAL		Tutelas "ex lege"		Guarda voluntaria		Guarda judicial		Guarda provisional		Otras causas	
	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa
Andalucía	7.170	461,1	1.194	76,8	25	1,6	21	1,4	2.322	149,3	3.608	232,0
Aragón	1.039	475,6	186	85,1	19	8,7	1	0,5	166	76,0	667	305,3
Asturias	390	302,0	206	159,5	12	9,3	0	0,0	30	23,2	142	109,9
Baleares	739	350,3	292	138,4	80	37,9	0	0,0	59	28,0	308	146,0
Canarias	297	87,9	293	86,7	4	1,2	0	0,0	0	0,0	0	0,0
Cantabria	534	598,2	78	87,4	60	67,2	0	0,0	18	20,2	378	423,5
Castilla y León	602	179,8	479	143,0	20	6,0	5	1,5	8	2,4	90	26,9
Castilla-La Mancha	1.379	379,2	207	56,9	7	1,9	2	0,5	146	40,1	1.017	279,7
Cataluña	4.145	299,6	2.288	165,4	133	9,6	7	0,5	149	10,8	1.568	113,3
C. Valenciana	3.134	355,5	2.095	237,6	204	23,1	4	0,5	762	86,4	69	7,8
Extremadura	572	340,4	104	61,9	13	7,7	SD	---	23	13,7	432	257,0
Galicia	492	131,8	324	86,8	108	28,9	0	0,0	60	16,1	0	0,0
Madrid	3.516	292,6	736	61,2	50	4,2	7	0,6	220	18,3	2.503	208,3
Murcia	752	247,6	273	89,9	1	0,3	0	0,0	350	115,3	128	42,2
Navarra	688	575,1	184	153,8	23	19,2	0	0,0	299	249,9	182	152,1
País Vasco	3.828	1.078,6	1.012	285,2	121	34,1	5	1,4	617	173,9	2.073	584,1
La Rioja	301	558,4	36	66,8	10	18,6	10	18,6	24	44,5	221	410,0
Ceuta	992	5.371,7	312	1.689,5	0	0,0	0	0,0	0	0,0	680	3.682,2
Melilla	349	1.594,4	335	1.530,4	2	9,1	0	0,0	1	4,6	11	50,3
<b>Total</b>	<b>30.919</b>	<b>380,8</b>	<b>10.634</b>	<b>131,0</b>	<b>892</b>	<b>11,0</b>	<b>62</b>	<b>0,8</b>	<b>5.254</b>	<b>64,7</b>	<b>14.077</b>	<b>173,4</b>

Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

I amb relació al tipus de guarda de les altes de l'any, es detecta de forma general un major impacte de l'acolliment residencial per sobre del familiar, i d'una forma destacada també a Catalunya:







## CONSELL DELS IL·LUSTRES COL·LEGIS D'ADVOCATS DE CATALUNYA

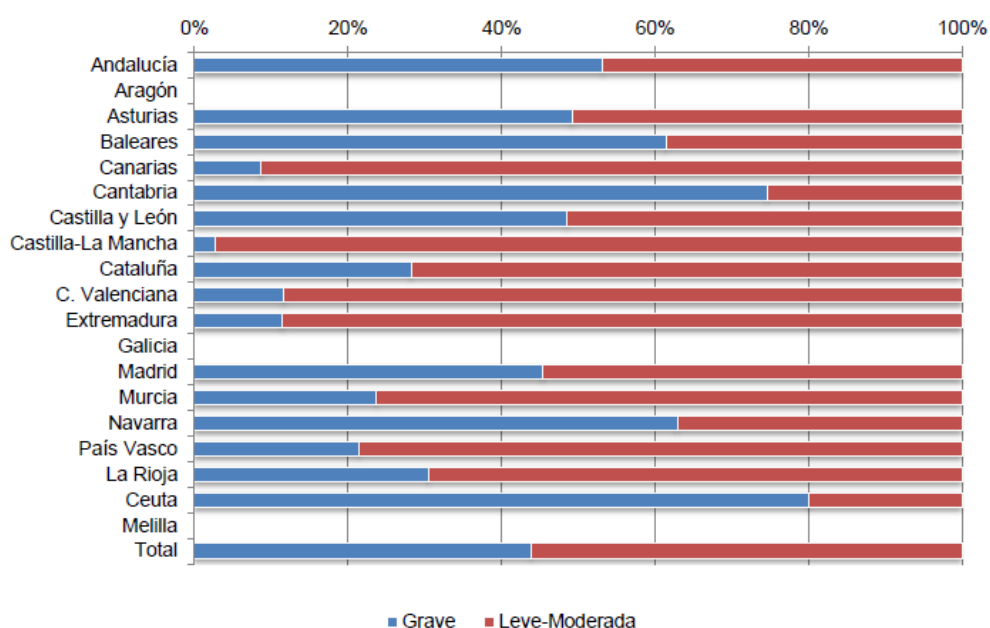
Finalment, malgrat que el mateix informe crida a la prudència sobre les dades de notificacions de sospita de maltractament infantil, les notificacions segons la gravetat dels fets notificats ens ofereixen aquestes imatges:

Tabla MI-2. Comparativa CCAA - Notificaciones por nivel de gravedad

	TOTAL		Nivel de gravedad			
	Abs.	Tasa	Grave		Leve-Moderada	
	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa	Abs.	Tasa
Andalucía	12.048	774,8	6.399	411,5	5.649	363,3
Aragón	SD	—	SD	—	SD	—
Asturias	130	100,7	64	49,6	66	51,1
Baleares	5.395	2.557,4	3.319	1.573,3	2.076	984,1
Canarias	1.441	426,6	125	37,0	1.316	389,6
Cantabria	75	84,0	56	62,7	19	21,3
Castilla y León	1.105	330,0	536	160,1	569	169,9
Castilla-La Mancha	75	20,6	2	0,5	73	20,1
Cataluña	4.001	289,2	1.130	81,7	2.871	207,5
C. Valenciana	1.110	125,9	129	14,6	981	111,3
Extremadura	738	439,1	84	50,0	654	389,1
Galicia	SD	—	SD	—	SD	—
Madrid	1.295	107,8	588	48,9	707	58,8
Murcia	1.075	354,0	255	84,0	820	270,0
Navarra	248	207,3	156	130,4	92	76,9
País Vasco	1.001	282,1	214	60,3	787	221,8
La Rioja	23	42,7	7	13,0	16	29,7
Ceuta	10	54,2	8	43,3	2	10,8
Melilla	SD	—	SD	—	SD	—
<b>Total</b>	<b>29.770</b>	<b>396,6</b>	<b>13.072</b>	<b>174,2</b>	<b>16.698</b>	<b>222,5</b>

Tasa 1/100.000 personas menores de edad de 18 años

Gráfico MI-3. Distribución de notificaciones por nivel de gravedad





- **Anàlisi de la separata “Infancia y adolescencia en el informe anual 2022” del Defensor del Pueblo**

A l'informe indicat es contempla de forma clara una crida a la desinstitucionalització dels NNA en situació de desemparament. En aquest sentit:

Es pertinente reiterar, como en informes anuales anteriores, la conveniencia de abordar, desde el plano legislativo y previa consulta con las instancias pertinentes, un refuerzo de las garantías legales en estos procesos por los que la Administración debe proceder a una declaración de desamparo con la asunción de tutela del menor, separándolo de sus progenitores. Ese refuerzo de las garantías puede adoptar la forma de un procedimiento urgente de ratificación judicial, en el que la autoridad judicial comprueba, cautelar e inicialmente, la procedencia de las decisiones adoptadas, sin perjuicio de un examen en otro procedimiento posterior de oposición o revisión de la medida.

***Acogimientos familiares***

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia a la investigación general seguida con todas las administraciones autonómicas sobre otro de los temas pendientes de un mayor desarrollo para hacer efectiva la desinstitucionalización de los menores declarados en situación de desamparo, apostando, más decididamente y con más medios, por el acogimiento familiar, tal y como contempla el artículo 2.2.c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, como criterio rector del mencionado interés superior del menor. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo había llevado a cabo una actuación con las distintas comunidades autónomas, a las que había dirigido Recomendaciones en 2020.

De las respuestas ofrecidas por las consejerías autonómicas sobre la situación de los acogimientos en su respectivo territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien existe un claro compromiso institucional con el acogimiento familiar, el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección. El acogimiento desempeña una importante función social, al ofrecer una alternativa familiar adecuada a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de sus familias. Sin embargo, el número de familias acogedoras, con carácter general, es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo en todas las comunidades autónomas, aunque se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar.



Por otro lado, el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema, ya que encuentra todavía muchos obstáculos. También hay que considerar que la familia extensa es un valioso recurso que no está adecuadamente tratado, por lo que es imprescindible que las Administraciones Públicas adopten políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. A ello se une que las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben estas familias son escasas en muchas comunidades autónomas. Eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que contribuya de una forma significativa al residencial en el conjunto del sistema. Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

El Defensor del Pueblo confía en que la acción de las administraciones pueda ir inclinando la balanza de una forma más clara por la modalidad del acogimiento familiar, aumentando el número de familias acogedoras, especialmente para acogimientos especializados, en los que el perfil de los menores con necesidades o circunstancias especiales dificulta más conseguir una familia acogedora. Pero, para priorizar el acogimiento familiar frente al institucional, esas Administraciones Públicas han de adoptar, en los ámbitos que les son propios, políticas integrales encaminadas a apoyar a las familias de acogida, incrementando los medios personales y materiales de los equipos dedicados a la gestión y supervisión de los acogimientos. También tienen que establecer unas más adecuadas cuantías de compensación económica a las que tengan acceso, en sus distintas modalidades, de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 20 bis 1 k) de la citada Ley Orgánica 1/1996.

<https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2022/>

<https://www.defensordelpueblo.es/wp-content/uploads/2023/06/Separata-infancia-y-adolescencia-.pdf>

- **Anàlisi de l'informe de novembre de 2023 del Síndic de Greuges de Catalunya sobre “La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència”**

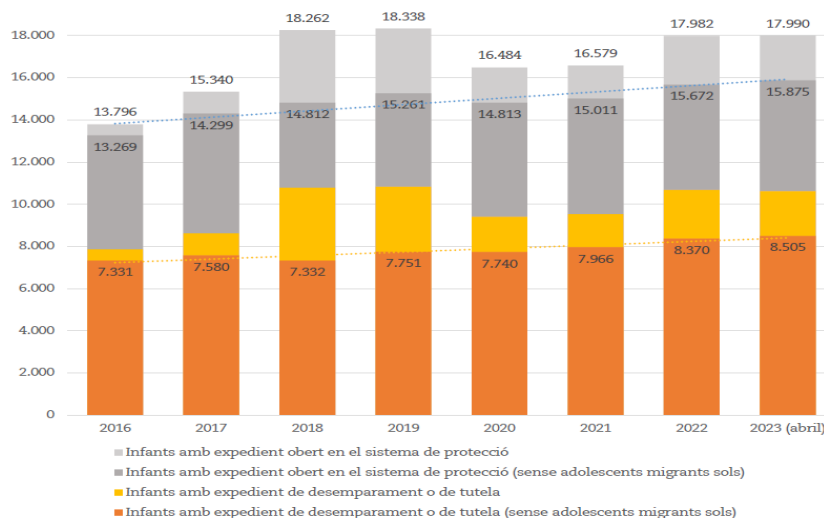
Aquesta matèria també ha sigut objecte d'anàlisi per part del Síndic de Greuges de Catalunya, que al novembre de 2023 va elaborar l'informe “La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència”.

- <https://www.sindic.cat/ca/page.asp?id=22>
- [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9755/Informe%20centres%20de%20proteccio%20sencer\\_cat.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9755/Informe%20centres%20de%20proteccio%20sencer_cat.pdf)
- [https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9754/Resum%20executiu%20Informe%20centres%20de%20proteccio\\_cat\\_ok.pdf](https://www.sindic.cat/site/unitFiles/9754/Resum%20executiu%20Informe%20centres%20de%20proteccio_cat_ok.pdf)

D'aquest informe en destaquen les dades següents:

- Increment sostingut dels infants i adolescents amb expedient obert al sistema de protecció i amb expedient de desemparament o tutela:

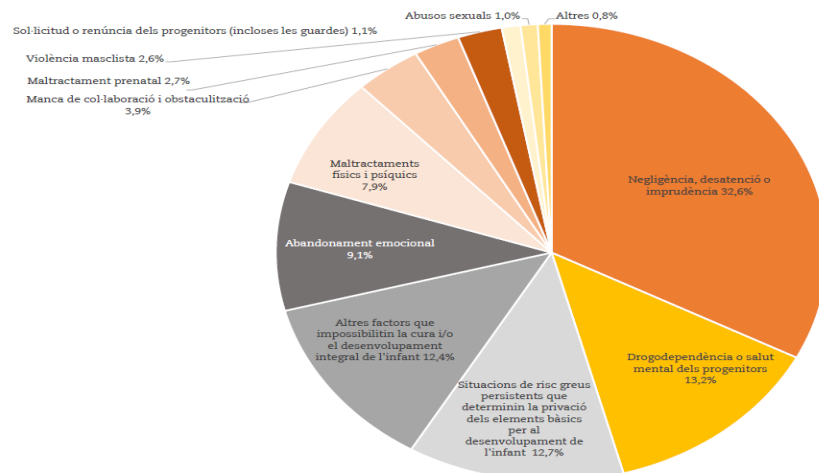
Gràfic 3. Evolució dels infants i adolescents amb expedient obert en el sistema de protecció i amb expedient de desemparament o tutela (2016-2023)



- El 32,6% de les causes que motiven l'obertura d'expedient dels infants i adolescents tutelats per la DGAIA es consideren negligència, desatenció o imprudència.



Gràfic 6. Motiu principal d'obertura d'expedient dels infants i adolescents tutelats per la DGAIA sense comptabilitzar els adolescents migrants sols a Catalunya (2023)

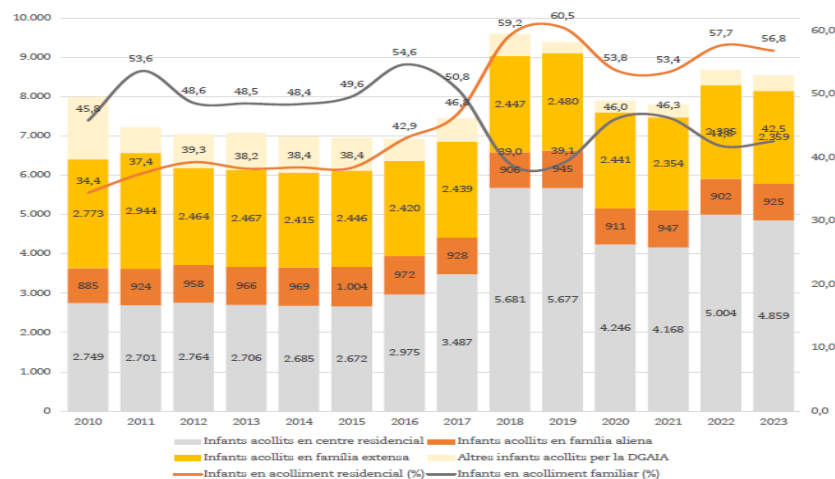


Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

- L'acolliment residencial és l'opció majoritària davant l'acolliment familiar:

■ Malgrat que l'acolliment familiar hauria de ser preponderant, el 56,8 % dels infants i adolescents acollits en el sistema de protecció són en centres residencials, percentatge superior al de l'acolliment familiar (42,5 %). Si no es comptabilitzen els infants acollits en família extensa, la proporció d'infants en centre residencial augmenta fins al 78,5 %.

Gràfic 7. Evolució del nombre d'infants en acolliment residencial i familiar (2010-2023)







Al Resum executiu de l'informe del Síndic de Greuges de Catalunya es recull:

*“D’acord amb la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l’infant, el sistema de protecció a la infància i l’adolescència no només té la funció d’evitar que els infants i adolescents siguin víctimes de maltractament dels seus progenitors i de garantir l’atenció de les seves necessitats educatives i de desenvolupament quan aquest maltractament s’ha produït i han estat separats de la seva família, sinó que també té dos objectius fonamentals més:*

- D’una banda, prevenir que es puguin produir situacions de desemparament mitjançant mesures de suport a les famílies, ja siguin de caràcter material (prestacions econòmiques, habitatge, etc.) o de caire social i psicològic (orientació i assessorament, serveis per a infants, etc.), per ajudar els progenitors en l’exercici de les seves funcions parentals i suplir així les mancances que eventualment puguin tenir;*
- i, de l’altra, garantir l’acompanyament i el suport per superar la situació de desemparament quan ja s’ha produït, amb l’objectiu que els infants i els adolescents puguin retornar al seu nucli familiar tan aviat com sigui possible.*

*El sistema ha de caminar cap a una concepció de la protecció que no es fonamenti bàsicament en “separar per protegir” sinó que posi l’èmfasi en la prevenció de les situacions de desemparament (“prevenir per protegir”) i en la superació d’aquesta situació de desemparament quan ja s’ha produït per promoure el retorn de l’infant amb la família (“protegir per al retorn”).”*

En aquest informe, el Síndic de Greuges de Catalunya constata:

- Dèficits d’inversió i de cobertura de les polítiques de suport a les famílies,*
- Increment de la prevalença de les situacions de risc greu,*
- Desigualtats socials existents en la prevalença de les situacions de risc entre els infants i en l’eficàcia per prevenir el desemparament,*
- Dificultats dels serveis socials bàsics per articular un model d’intervenció de suport i acompanyament a les famílies que treballi en el seu entorn per millorar les funcions parentals,*
- Increment de la prevalença de les situacions de desemparament,*
- Sobrerepresentació dels adolescents i dels infants de nacionalitat estrangera en les situacions de desemparament,*



- *Impacte psicològic del maltractament i de la separació dels infants dels seus progenitors,*
- *Manca d'un treball intensiu dels serveis socials especialitzats (EAIA) amb les famílies,*
- *Allargament del procediment de desemparament,*
- *Dificultats de relació dels infants en situació de desemparament amb les seves famílies biològiques: règim de visites,*
- *Manca de treball intensiu amb els progenitors per promoure i preparar el retorn amb la família biològica,*
- *Preponderància de l'acolliment residencial en contrast amb el caràcter preferent i prioritari de la mesura de protecció de l'acolliment familiar,*
- *Presència creixent d'infants tutelats menors de 6 anys en acolliment residencial i en espera de recurs en un entorn familiar,*
- *Desigualtats d'accés a l'acolliment residencial,*
- *Elevada despesa per infant a l'acolliment residencial en contrast amb l'acolliment familiar,*
- *Estancament del nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada,*
- *Dèficits en el suport a les famílies acollidores,*
- *Desigualtats territorials en la localització dels recursos residencials,*
- *Allargament de la institucionalització dels infants i adolescents tutelats i desigualtats socials,*
- *Prevalença de recursos residencials amb condicions materials impròpies d'un entorn familiar,*
- *Escapoliments com a símptoma de la manca de benestar: sobrerrepresentació de les noies i dels adolescents de nacionalitat espanyola,*
- *Manca d'eficàcia de l'acolliment residencial per a la promoció de l'èxit educatiu dels infants i adolescents tutelats,*
- *Increment de joves extutelats atesos per les mesures de suport a la transició a la vida adulta, però també dels dèficits de cobertura d'aquestes mesures,*

Les dades, observacions, recomanacions i conclusions indicades obliguen el Consell de l'Advocacia Catalana a plantejar la necessitat de reformes que permetin avançar en la millora en l'atenció jurídica a la infància en situació de vulnerabilitat.

En aquest sentit, el Ple del Consell va acordar en la seva sessió de 25 de març de 2024 la creació d'un grup de treball per efectuar l'anàlisi i el plantejament de propostes de millora.



En data 20 de maig el grup de treball ha elevat al Ple del Consell el present informe en què es plantegen les següents:

## **2. PROPOSTES DE MILLORA EN L'ATENCIÓ JURÍDICA A LA INFÀNCIA EN SITUACIÓ DE VULNERABILITAT**

Les següents propostes s'articulen al voltant de 2 eixos:

- Millores en l'aplicació efectiva del marc legal actual
- Canvis normatius

### **2.1 MILLORES EN L'APLICACIÓ EFECTIVA DEL MARC LEGAL ACTUAL**

En aquest apartat es contemplen una sèrie de mesures que poden ser posades en marxa sense necessitat de modificar normes de caràcter general.

A Catalunya, aquestes millores són competència del Govern de la Generalitat, en desplaçament de les competències pròpies.

#### **• Increment de recursos en suport de les famílies:**

Si posem en relació les dades abans exposades i concretament que més d'un terç dels expedients iniciats ho són per causes de negligència i imprudència, les respostes jurídiques adients a aquestes situacions han de venir des del reforç de la unitat familiar, amb una correcta distribució dels recursos destinats a aquests reforç.

- Ampliació dels equips d'atenció a les unitats familiars.
- Adopció de mesures de suport i formació en habilitats parentals.
- Adopció de mesures educatives (també extracurriculars) en determinades situacions.
- Reforç econòmic de les unitats familiars.
- Revisió de les quantitats econòmiques destinades a l'acolliment familiar (en família extensa o aliena)

Poden ser mesures que permetin minimitzar l'impacte de la intervenció administrativa i puguin conduir a situacions d'èxit en una part important de les situacions ateses i evitin el desarrelament que suposa per als NNA una intervenció que impliqui el seu internament en centre residencial.

Les indicades mesures poden ser adoptades per l'Administració catalana en el marc competencial actual.





- **Incorporació de solucions de consens en el procés administratiu**

La institució jurídica de la mediació, a través de professionals de la mediació experts i aliats a l'ens administratiu, pot suposar una forma d'arribar a solucions de consens en els procediments administratius que tinguin per objecte situacions que no siguin d'alt risc.

L'acceptació i el compliment del pla socioeducatiu per part de la família d'origen i el menor (especialment quan estem davant d'adolescents), o l'establiment de visites entre la família d'origen i la família acollidora (extensa o aliena), si va acompanyada d'un procés de mediació prèvia, poden ser alternativa a situacions conflictives actuals.

La incorporació d'aquesta figura jurídica no és contrària a la normativa actual i pot ser adoptada per l'Administració catalana.

- **Increment de les garanties en l'assistència lletrada en la fase administrativa actual**

Sense necessitat de modificacions normatives, la normativa actual permet l'increment de les garanties legals en l'expedient administratiu actual que el dotin d'una major seguretat jurídica, amb l'adopció de mesures com:

- La gravació de la totalitat de les entrevistes que es duguin a terme en el marc de l'expedient.
- L'accés als professionals que intervinguin en defensa del NNA o de la família, a la totalitat dels materials que conformen l'expedient administratiu.

L'àmbit competencial de l'Administració catalana permet establir aquestes mesures sense necessitat de modificacions normatives i poder incrementar el nivell de seguretat jurídica actual dels expedients administratius que es segueixen en aquesta matèria.



- **Mesures relatives al contacte que han de mantenir els NNA subjectes a tutela amb la família**

Les dificultats actuals posades de manifest en relació amb el compliment de visites entre NNA en acolliment residencial i les famílies d'origen i que, a llarg termini, constitueixen un factor que contribueix a dificultar el retorn del NNA a l'entorn familiar, poden ser solucionades mitjançant l'establiment d'un reglament general de centres que contempli el compliment de les visites entre el NNA i la família d'origen.

És, també, una mesura que entra dins el marc competencial de l'Administració catalana sense necessitat de modificacions normatives de rang superior.

## **2.2 CANVIS NORMATIUS**

Les mesures indicades en el capítol anterior poden contribuir a la millora de l'atenció als NNA en situació de desemparament.

Malgrat això, es considera necessari (entre d'altres per donar compliment a les recomanacions efectuades pel Comitè dels Drets de l'Infant de l'ONU en les seves observacions finals sobre els informes periòdics cinquè i sisè combinats d'Espanya, de data 5 de març de 2018) efectuar una sèrie de propostes de modificació normativa, que tindrien per objecte les següents línies:

- Establiment de mecanismes de col·laboració amb l'Administració i amb els òrgans judicials
- Control jurisdiccional de la declaració de desemparament
- Millora de l'assistència lletrada
- Valoració de la jurisdicció competent.
- Formació especialitzada

I que són objecte de desplegament a continuació:



- **Establiment de mecanismes de col·laboració amb l'Administració i amb els òrgans judicials**

La situació actual en què és l'Administració en exclusiva qui instrueix l'expedient per tenir coneixement de la situació, decideix i dicta la resolució, i a posteriori l'executa, ha de ser objecte de més transparència, amb l'entrada d'altres figures com institucions alienes a l'Administració que puguin aportar coneixement i col·laboració en la presa de decisions. En aquest sentit, es proposa:

- La constitució d'una comissió interdisciplinària (Administració, advocacia especialitzada en infància i experts o professionals independents), amb la facultat d'emetre informe previ no vinculant a la declaració de desamparament, especialment en les situacions més dubtoses (negligència, desatenció o imprudència, que es xifren en el 32% segons dades de la DGAIA).
- La constitució d'una comissió interdisciplinària (Administració, advocacia especialitzada en infància i experts o professionals independents) encarregada de fer el seguiment i el control del retorn del menor a la família d'origen, quan així s'hagi acordat per l'Administració o els tribunals.
- Auxili en el procediment judicial, mitjançant l'elaboració d'una llista de perits de designació judicial, no vinculats a l'Administració, amb facultat d'emetre dictamen sobre les capacitats protectores del progenitors, previ requeriment judicial. El cost d'aquest dictamen hauria de ser públic.
- I la creació d'una taula de diàleg interdisciplinària, amb l'objectiu que els diferents implicats (Administració, advocacia especialitzada en infància, jutges, fiscals, psicòlegs, etc.) puguin organitzar sessions de treball periòdiques per identificar els principals problemes que afecten la quotidianitat de la feina dels diferents professionals implicats. Dialogar és reconèixer l'altre i aquest reconeixement és el primer pas per col·laborar.



- **Control jurisdiccional de la declaració de desemparament**

El plantejament actual de declaració de desemparament de NNA genera indefensió a les famílies, en tant que aquesta declaració és competència exclusiva de l'Administració i només es sotmet a control judicial en cas d'impugnació.

Les conseqüències de l'adopció de mesures i, especialment, de la institucionalització dels NNA en situació de desemparament i el fet que el transcurs del temps juga a favor del manteniment d'aquesta institucionalització, porta a la conclusió que la revisió judicial ex post de la declaració de desemparament i l'adopció de mesures de protecció vigent en l'actualitat és clarament insuficient per dotar el sistema d'un autèntic control jurisdiccional.

En aquest sentit, la declaració de desemparament i l'adopció de les mesures adequades de protecció hauria de ser adoptada pels òrgans judicials, a proposta de l'administració de protecció, prèvia compareixença dels progenitors, cuidadors i del mateix menor, en resolució judicial en la qual s'establiran les mesures pel manteniment del contacte i visites del menor amb la família d'origen.

És necessària la modificació de normes com la Llei orgànica del poder judicial i de la Llei d'enjudiciament civil (i de les corresponents normes relacionades) per establir la competència dels òrgans judicials per efectuar aquesta declaració i la corresponent adopció de mesures, a través d'un procediment verbal que, instat per l'Administració, permeti a la família i al NNA (especialment en cas d'adolescents) la defensa del seu plantejament.

En aquest procediment és important que els òrgans judicials puguin disposar d'una llista de perits de designació judicial, no vinculats a l'Administració, amb facultat d'emetre dictamen sobre les capacitats protectores del progenitors, previ requeriment judicial. El cost d'aquest dictamen hauria de ser públic.



Per últim, en els procediments judicials relacionats amb la protecció dels NNA s'ha de reconèixer la possibilitat d'instar mesures cautelars, amb reconeixement de legitimació activa en favor tant de la Fiscalia, com la família (tant d'origen com acollidora) i el propi menor.

- **Millora de l'assistència lletrada**

La transcendència del procediment administratiu previ des de la comunicació de la situació de risc als progenitors, aconsella una millora de l'assistència jurídica en aquesta fase.

D'altra banda, la previsió legal continguda en l'article 10 o l'article 21 bis de la Llei orgànica 1/1996, de 15 de gener, de protecció jurídica del menor, de modificació parcial del Codi civil i de la Llei d'enjudiciament civil, respecte de la participació del menor en els procediments que els afectin, ha de rebre una atenció especial en vista de les observacions finals sobre els informes periòdics d'Espanya de data 5 de març de 2018 del Comitè dels drets dels nen de NNUU.

L'assistència lletrada és necessària i cal continuar treballant per fer-la efectiva i establir el sistema més adient perquè els NNA puguin accedir a aquest lletrat o lletrada des dels col·legis professionals de l'advocacia.

Qualsevol NNA ha de tenir accés gratuït a un lletrat o lletrada especialitzat en infància que el representi en qualsevol procediment, o a un defensor judicial especialitzat. Sobretot en aquells casos en què els menors d'edat estan tutelats per l'Administració, perquè de moment internament no se'ls dona accés a la seva pròpia representació lletrada, amb l'evident indefensió que se'ls genera en moltes ocasions.

No oblidem que a l'article 118 de la LDOIA es recull la creació de la figura del procurador o procuradora de la infància. Aquesta figura té encomanades funcions internes de l'Administració com: la d'inspecció i la d'atenció a les sol·licituds i queixes dels menors tutelats i l'atenció de les peticions d'informe del Síndic de Greuges, així com la funció d'elevat recomanacions i propostes en l'àmbit de les situacions dels infants i adolescents.



No obstant això, aquesta figura mai s'ha desenvolupat. Va ser creada per complir l'observació núm. 12 i que els NNA tutelats poguessin ser escoltats en tot allò que els pogués afectar; però la manca d'interès per part de l'Administració ha deixat escapar l'oportunitat d'incloure-la al Decret 63/2022, de 5 d'abril, dels drets i deures dels infants i els adolescents en el sistema de protecció, i del procediment i les mesures de protecció a la infància i l'adolescència, que va entrar en vigor el mes de juliol de 2022 i va relegar la seva reglamentació a futurs decrets.

Per tant, els menors d'edat tutelats segueixen sense tenir accés a un lletrat i sense poder accedir als tràmits de queixes amb facilitat, sens perjudici de les implantacions que mitjançant el nou Decret es puguin estar portant a terme.

Un tema d'agenda que caldria treballar és la qüestió que el CDN ha posat en relleu en sol·licitar al Govern informació respecte de la supervisió externa que s'ha fet de tots els centres d'acolliment residencial, des del 2018, incloent-hi el cas dels menors no acompanyats. És evident que sense inspeccions internes, ni gestió de les queixes dels infants tutelats, resulta indispensable que una entitat de caràcter extern faci una supervisió i inspecció de l'estat dels centres residencials i del seu funcionament envers la defensa dels drets dels joves tutelats.

En aquest sentit:

- S'ha de preveure la participació activa del menor en els procediments, mitjançant la corresponent assistència lletrada degudament especialitzada.
- S'ha de modificar la Llei d'assistència jurídica gratuïta per incloure la possibilitat de sol·licitar aquest dret en la fase administrativa dels procediments que poden portar a la declaració de desemparament i adopció de mesures en relació amb NNA, tant pel que fa als progenitors com al mateix menor afectat.
- S'han d'incloure els menors en situació de desemparament entre els beneficiaris del dret a l'AJG.



- És necessària la designació d'un únic lletrat del menor en situació de desemparament davant l'Administració i davant els tribunals de l'Administració de justícia, i al llarg de tot el procediment. Aquest lletrat hauria d'estar especialitzat en infància.
- **Valoració de la jurisdicció competent**

Es considera convenient que la jurisdicció competent pel coneixement dels procediments per la declaració de desemparament i adopció de mesures relacionades sigui la jurisdicció d'instància i, especialment, els òrgans judicials que tinguin atribuït el coneixement dels procediments de família, en tant que òrgans judicials especialitzats.

Aquesta atribució no suposa un canvi significatiu respecte del sistema actual, en tant que aquests òrgans judicials ja tenen en l'actualitat atribuït el coneixement dels procediments d'impugnació de les resolucions administratives en matèria de protecció de menors, i el canvi només implica anticipar el coneixement de la matèria, amb la finalitat de dotar a la declaració de desemparament de major seguretat jurídica i garanties per a les parts, com ja s'ha indicat en el paràgraf anterior.

Pel que fa a la competència en casos de nens i nenes víctimes directes, quan la Llei 8/2021, en la seva disposició final vintena, estableix la creació de jutjats de violència contra la infància i l'adolescència, ho fa per considerar que la millor forma de protegir les víctimes menors d'edat, des dels 0 als 18 anys, és mitjançant jutjats especialitzats en violència contra la infància.

Per tant, quan parlem de víctimes menors d'edat cal crear uns jutjats especialitzats en infància, amb formació especialitzada.

Una opció alternativa a la creació d'aquests òrgans judicials especialitzats seria l'atribució de competència en aquesta matèria als actuals jutjats de menors, que poden ser els òrgans judicials que presenten una major connexió amb la matèria, de forma que aquesta



atribució permetria un millor coneixement i tractament de les situacions en les quals els NNA són víctimes.

En qualsevol cas, l'especialització i la formació de tots els operadors jurídics en matèria d'infància és indiscutible, sent necessari mantenir la proximitat dels serveis de justícia a la ciutadania i, especialment, als NNA'S víctimes.

- **Formació especialitzada**

La formació especialitzada ha de ser un eix fonamental en el tractament dels NNA en situació de vulnerabilitat, de forma que sigui exigible a tots els professionals que participin dels diferents processos, administratius o judicials.

#### **Autors del present informe**

- Marta Martínez, presidenta del Consell de l'Advocacia Catalana
- Silvia Giménez-Salinas, expresidenta del Consell de l'Advocacia Catalana
- Jesús Sánchez, degà de l'ICAB
- Esther López, degana de l'ICA Sant Feliu
- Sergi Guillén, degà de l'ICA Reus
- Rogeli Montoliu, degà de l'ICA Vic
- Xavier Abel, magistrat
- Joaquim de Miquel, diputat de la Junta de Govern de l'ICAB
- Pilar Tintoré, advocada i presidenta de la Secció d'Infància de l'ICAB (2017-2023)
- Imma Sañé, tècnica del Consell de l'Advocacia Catalana
- Sandra Peirón, gerent de l'ICAB
- Ángeles Montoya, gerent del Consell de l'Advocacia Catalana

El present informe ha estat aprovat pel Ple del Consell dels Il·lustres Col·legis d'Advocats de Catalunya, en sessió celebrada el 27 de maig de 2024.





# Convención sobre los Derechos del Niño

Distr. general  
5 de marzo de 2018  
Español  
Original: inglés

## Comité de los Derechos del Niño

### Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de España\*

#### I. Introducción

1. El Comité examinó los informes periódicos quinto y sexto combinados de España (CRC/C/ESP/5-6) en sus sesiones 2263<sup>a</sup> y 2264<sup>a</sup> (véanse CRC/C/SR.2263 y 2264), celebradas el 22 de enero de 2018, y aprobó en su 2282<sup>a</sup> sesión, que tuvo lugar el 2 de febrero de 2018, las presentes observaciones finales.

2. El Comité acoge con satisfacción la presentación de los informes periódicos quinto y sexto combinados del Estado parte y las respuestas escritas a la lista de cuestiones (CRC/C/ESP/Q/5-6/Add.1), que han permitido entender mejor la situación de los derechos del niño en el país<sup>1</sup>. Asimismo, agradece el diálogo constructivo mantenido con la delegación multisectorial de alto nivel del Estado parte.

#### II. Medidas de seguimiento adoptadas y progresos realizados por el Estado parte

3. El Comité observa con satisfacción los progresos realizados por el Estado parte en diversos ámbitos, y encomia la ratificación en 2013 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones y la aprobación de la Ley Orgánica núm. 8/2015 y de la Ley núm. 26/2015, ambas de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. También celebra que en la Ley núm. 26/2015 se haya incluido la obligación de valorar el impacto en la infancia y adolescencia de todos los proyectos normativos. El Comité también acoge con satisfacción la creación de la Comisión de Observatorios de la Infancia con el propósito de promover la colaboración. Observa con reconocimiento el compromiso del Estado parte con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su adhesión voluntaria al foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible para su examen en 2018.

#### III. Principales motivos de preocupación y recomendaciones

4. El Comité recuerda al Estado parte que todos los derechos consagrados en la Convención son indivisibles e interdependientes, y hace hincapié en la importancia de todas las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales. Asimismo, desea

\* Aprobadas por el Comité en su 77º período de sesiones (14 de enero a 2 de febrero de 2018).

<sup>1</sup> El término “niño” abarca a todas las personas menores de 18 años, incluidos los adolescentes. En la versión en español se entenderá que el término “niños” hace referencia a “niños, niñas y adolescentes”.



señalar a la atención del Estado parte las recomendaciones relativas a las siguientes esferas, respecto de las cuales deben adoptarse medidas urgentes: la asignación de recursos (párr. 9), la no discriminación (párr. 15), los niños privados de un entorno familiar (párr. 28), el nivel de vida (párr. 38), la educación (párr. 40) y los niños solicitantes de asilo y refugiados y los niños extranjeros no acompañados (párrs. 43 y 45).

## **A. Medidas generales de aplicación (arts. 4, 42 y 44 (párr. 6))**

### **Legislación**

5. El Comité reitera su anterior recomendación de que el Estado parte adopte todas las medidas necesarias para asegurar que la legislación y las normas administrativas de todas las comunidades autónomas se ajusten plenamente a los principios y las disposiciones de la Convención y los dos Protocolos Facultativos (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 10). También recomienda que el Estado parte asegure que la legislación regional sea acorde con los marcos jurídicos nacionales relacionados con los derechos del niño, vele por su aplicación homogénea y garantice recursos humanos, técnicos y financieros adecuados y suficientes.

### **Política y estrategia integrales**

6. Observando la evaluación final del II Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia (2013-2016), el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Agilice la formulación de una política integral y una estrategia armonizada para la plena aplicación de la Convención;

b) Vele por que la política y la estrategia tengan su fundamento en los derechos del niño, se conviertan en un componente integral de la planificación del desarrollo a nivel nacional y regional y abarquen los distintos contextos regionales;

c) Incluya en la estrategia armonizada objetivos y metas específicos, mensurables y sujetos a plazos establecidos a fin de supervisar los progresos realizados con el objetivo de que todos los niños disfruten de todos los derechos, y vincule la estrategia armonizada con las estrategias y presupuestos nacionales, regionales y municipales a fin de asegurar la asignación apropiada de recursos financieros, humanos y técnicos para su aplicación.

### **Coordinación**

7. Al tiempo que observa la función de los tres mecanismos existentes para promover la coordinación en la aplicación de las políticas sectoriales en los planos interministerial, de las comunidades autónomas y de la labor técnica, el Comité recomienda que el Estado parte asegure que se asignen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su funcionamiento eficaz. Reitera su recomendación de que el Estado parte siga fortaleciendo sus sistemas de coordinación en la administración central y entre las comunidades autónomas para aplicar políticas destinadas a la promoción y protección de los derechos del niño (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 12).

### **Asignación de recursos**

8. El Comité está seriamente preocupado por el hecho de que las inversiones en la infancia realizadas por el Estado parte no hayan alcanzado un nivel suficiente para compensar el impacto negativo de la grave crisis económica y social que comenzó en 2008 y que ha producido un aumento de la pobreza y la desigualdad social. Le preocupa:

a) El efecto negativo de las reducciones de la inversión pública para la aplicación de la Convención, en particular con respecto a los niños desfavorecidos o marginados, incluidos los niños de familias de bajos ingresos y los niños romaníes, principalmente en las esferas de la educación, la salud, la vivienda y la protección social;

b) Que tanto a nivel nacional como en las distintas regiones o comunidades autónomas no se realice un análisis presupuestario sistemático con vistas a la correcta determinación, el seguimiento y la protección de los recursos necesarios para hacer efectivos los derechos del niño;

c) El hecho de que en la Ley núm. 26/2015 se estipule explícitamente que las medidas incluidas en ella no pueden llevar consigo un aumento de los recursos.

**9. Con referencia a su observación general núm. 19 (2016) sobre la elaboración de presupuestos públicos para hacer efectivos los derechos de los niños, el Comité insta al Estado parte a adoptar medidas para promover, en todas las comunidades autónomas, una evaluación integral de las necesidades presupuestarias relacionadas con los niños con miras a redistribuir los recursos destinados a hacer efectivos los derechos del niño, particularmente en relación con un aumento de las inversiones en educación y la prestación de servicios públicos. También recomienda que el Estado parte:**

a) **Adopte un criterio basado en los derechos del niño a la hora de elaborar presupuestos públicos en los que se especifiquen claramente las asignaciones para los niños, con inclusión de indicadores específicos y de un sistema de seguimiento que permita supervisar y evaluar la adecuación, eficacia y equidad de la distribución de los recursos asignados para la aplicación de la Convención;**

b) **Mejore la transparencia en lo relativo a la utilización de los recursos asignados a los niños, alentando el diálogo público, incluso con los niños, y estableciendo mecanismos apropiados de rendición de cuentas para las autoridades regionales y locales;**

c) **Defina partidas presupuestarias dedicadas a los niños desfavorecidos o marginados que puedan requerir medidas sociales afirmativas, y vele por que esas partidas presupuestarias estén protegidas incluso en situaciones de crisis económica, desastres naturales u otras emergencias;**

d) **Emprenda evaluaciones del impacto de las medidas jurídicas y normativas que afecten los derechos del niño, con arreglo a lo previsto en la Ley núm. 26/2015.**

#### **Reunión de datos**

**10. Con referencia a su observación general núm. 5 (2003) sobre las medidas generales de aplicación de la Convención, el Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Amplíe la capacidad de reunión de datos desglosados sobre los niños en todos los aspectos de la Convención a distintos niveles territoriales, especialmente sobre los niños en situaciones de vulnerabilidad;**

b) **Asegure que los datos e indicadores estén a disposición de todos los ministerios competentes y se utilicen para la formulación, vigilancia y evaluación de las políticas, los programas y los proyectos encaminados a la aplicación efectiva de la Convención;**

c) **Tenga en cuenta el marco conceptual y metodológico definido en el informe de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos titulado “Indicadores de derechos humanos: guía para la medición y la aplicación”.**

#### **Vigilancia independiente**

**11. Observando la supresión de la institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid como parte de la optimización de recursos públicos, el Comité recomienda que el Estado parte adopte las medidas necesarias para proteger y reforzar la supervisión independiente de los derechos de los niños y vuelva a abrir la oficina del Defensor del Menor en Madrid, además de fortalecer la capacidad de la oficina nacional del Defensor del Pueblo para recibir, investigar y abordar quejas presentadas por niños de manera adaptada a las necesidades de estos, particularmente**

las presentadas por niños de comunidades autónomas donde no exista una oficina del defensor de la infancia.

#### **Derechos del niño y sector empresarial**

12. El Comité acoge con satisfacción la aprobación de un plan nacional de acción sobre las empresas y los derechos humanos en el Estado parte. Con referencia a su observación general núm. 16 (2013) sobre las obligaciones del Estado en relación con el impacto del sector empresarial en los derechos del niño y los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, que el Consejo de Derechos Humanos hizo suyos en 2011, el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Establezca y aplique normas para asegurar que el sector empresarial, incluso en el contexto de las adquisiciones públicas, respete los derechos del niño;

b) Incorpore una orientación explícita a los derechos del niño, incluido el requisito de que las empresas apliquen medidas de diligencia debida en relación con los derechos del niño en la ejecución de sus actividades;

c) Promueva la adopción de parámetros de derechos humanos para las actividades internacionales y nacionales de las empresas españolas y otras empresas sujetas a la jurisdicción del Estado parte;

d) Aplique códigos de conducta y otras medidas de autorregulación para la protección de los niños contra la explotación sexual en los sectores de los viajes y el turismo.

#### **B. Definición de niño (art. 1)**

13. Al tiempo que celebra que se haya elevado la edad mínima para contraer matrimonio de los 14 a los 16 años en casos excepcionales, el Comité alienta al Estado parte a proseguir sus esfuerzos a este respecto y recomienda que elimine las excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, que es de 18 años.

#### **C. Principios generales (arts. 2, 3, 6 y 12)**

##### **No discriminación**

14. El Comité está seriamente preocupado por la persistencia de la discriminación de hecho que sufren los niños por motivos de discapacidad, origen nacional y condición socioeconómica. También manifiesta su preocupación porque, a pesar de los esfuerzos realizados por el Estado parte, persisten la discriminación racial y la estigmatización de los niños romaníes y los niños de origen migrante.

15. El Comité insta al Estado parte a reforzar las medidas para prevenir y combatir la discriminación contra los niños en todos los sectores de la sociedad y a asegurar la plena aplicación de las leyes en vigor pertinentes que prohíben la discriminación. También recomienda que el Estado parte intensifique las campañas de educación pública para combatir la estigmatización y la discriminación, particularmente contra niños de minorías étnicas, incluidos los niños romaníes, los niños de origen extranjero, los niños solicitantes de asilo y refugiados y los niños con discapacidad.

##### **Interés superior del niño**

16. Al tiempo que celebra la inclusión del principio del interés superior del niño en la Ley Orgánica núm. 8/2015 y la Ley núm. 26/2015, el Comité expresa su preocupación por la aplicación desigual de ese derecho en las comunidades autónomas. Con referencia a su observación general núm. 14 (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial, el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Intensifique sus esfuerzos para asegurar que el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial esté incorporado de manera apropiada y sea interpretado y aplicado de manera consistente en todas las actuaciones y decisiones legislativas, administrativas y judiciales y en todas las políticas, los programas y los proyectos pertinentes que tengan un efecto en los niños;

b) Formule procedimientos y criterios uniformes para brindar a todas las personas competentes en posiciones de autoridad la orientación necesaria para determinar el interés superior del niño en todos los ámbitos y para otorgar la debida consideración primordial a ese principio;

c) Imparta a los profesionales que trabajan con los niños y para ellos formación sobre la manera de determinar el interés superior del niño.

#### **Respeto por las opiniones del niño**

17. Con referencia a su observación general núm. 12 (2009) sobre el derecho del niño a ser escuchado, el Comité reitera sus observaciones finales anteriores (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 30) y recomienda al Estado parte que intensifique su labor para promover el debido respeto por las opiniones del niño, a cualquier edad, en la familia, en la escuela, en la sociedad en general y en todos los procedimientos administrativos y judiciales que le conciernan. El Comité recomienda en particular que el Estado parte:

a) Armonice las leyes pertinentes, en particular el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil, con la Convención, a fin de asegurar el respeto, en la práctica, del derecho de los niños menores de 12 años a ser escuchados;

b) Promueva los conocimientos de los profesionales de distintos ámbitos que trabajan con los niños y para ellos, incluidos los jueces y fiscales de familia, e imparta programas de formación acerca de los derechos del niño y de la aplicación del derecho del niño a ser escuchado, entendido como un derecho y no como una obligación;

c) Asegure la aplicación efectiva y sistemática del derecho del niño a expresar sus opiniones en las actuaciones judiciales o administrativas pertinentes;

d) Emprenda investigaciones para determinar las cuestiones de mayor importancia para los niños, la medida en que se escuchan sus opiniones en relación con las decisiones familiares que afectan sus vidas y los canales de que disponen actualmente o de los que pueden disponer para influir más en los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional y local;

e) Emprenda programas y actividades de concienciación para promover la participación significativa, basada en el empoderamiento, de todos los niños, a cualquier edad, en la familia, en la comunidad y en las escuelas, prestando especial atención a las niñas y a los niños desfavorecidos o marginados;

f) Fortalezca los consejos de alumnos en las escuelas y los consejos de niños a todos los niveles para asegurar que se escuchen las opiniones de los niños y facilitar su participación significativa en procesos legislativos y administrativos relativos a cuestiones que los afectan.

### **D. Derechos y libertades civiles (arts. 7, 8 y 13 a 17)**

#### **Nacionalidad**

18. El Comité recomienda que el Estado parte considere la ratificación del Convenio Europeo sobre la Nacionalidad y del Convenio del Consejo de Europa para evitar los casos de apatridia en relación con la sucesión de Estados.

**Derecho a la identidad**

19. El Comité recomienda que el Estado parte vele por que los niños nacidos mediante gestación subrogada internacional tengan acceso a información sobre sus orígenes.

**Acceso a la información pertinente**

20. El Comité recomienda que el Estado parte establezca el consejo estatal de medios audiovisuales y asigne recursos para su funcionamiento como órgano regulador del contenido de los programas de televisión apropiados para los niños. También recomienda que el Estado parte elabore iniciativas para regular el acceso a Internet y a los medios digitales y su utilización y actualice los planes de estudios escolares en relación con la protección de los niños a este respecto.

**E. Violencia contra los niños (arts. 19, 24 (párr. 3), 28 (párr. 2), 34, 37 a) y 39)**

**Castigos corporales**

21. Al tiempo que observa con reconocimiento que los castigos corporales están prohibidos en todos los entornos, el Comité observa con preocupación que esos castigos persisten, particularmente en el hogar. Recordando su recomendación anterior (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 35), el Comité señala a la atención del Estado parte su observación general núm. 8 (2006) sobre el derecho del niño a la protección contra los castigos corporales y otras formas de castigo crueles o degradantes, y recomienda que el Estado parte:

- a) Siga procurando crear conciencia sobre la ilegalidad de los castigos corporales y sobre sus efectos negativos en el desarrollo del niño y promoviendo formas positivas, no violentas y participativas de crianza de los niños y de disciplina;
- b) Vigile adecuadamente y haga cumplir la prohibición de los castigos corporales.

**Malos tratos y descuido**

22. El Comité lamenta la falta de progresos en la aprobación de una ley general sobre la violencia contra los niños. Con referencia a su observación general núm. 13 (2011) sobre el derecho del niño a no ser objeto de ninguna forma de violencia, el Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Agilice la aprobación de leyes que garanticen la protección integral de los niños contra la violencia y aseguren su aplicación a todos los niveles;
- b) Emprenda una evaluación amplia del alcance, los factores de riesgo y las características de la violencia contra los niños, los malos tratos y el descuido, con miras a formular una estrategia nacional amplia para prevenir y combatir esos fenómenos;
- c) Adopte un marco nacional de coordinación entre administraciones e instituciones para responder adecuadamente a situaciones de violencia contra los niños, malos tratos o descuido, prestando especial atención a sus dimensiones de género;
- d) Aumente la disponibilidad de programas orientados a crear conciencia entre los niños y educarlos sobre su derecho a vivir a salvo de la violencia y sobre dónde buscar asistencia en casos de violencia, malos tratos o descuido, y consultar a los niños a la hora de diseñar y aplicar esos programas a fin de asegurar que sean pertinentes y útiles;
- e) Vele por que se asignen recursos humanos, técnicos y financieros adecuados para abordar las causas fundamentales de la violencia contra los niños, los malos tratos y el descuido;

f) **Aliente los programas comunitarios orientados a prevenir y combatir la violencia doméstica y los malos tratos y el descuido de los niños.**

#### **Explotación y abusos sexuales**

23. **El Comité observa la adopción de medidas jurídicas y normativas para luchar contra la explotación sexual de los niños y la creación de un registro unificado de maltrato infantil y de un registro central de delincuentes sexuales. El Comité señala a la atención del Estado parte la meta 16.2 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a poner fin al maltrato, la explotación, la trata y todas las formas de violencia y tortura contra los niños, y recomienda que el Estado parte:**

a) **Considere el establecimiento de prórrogas adicionales de los plazos de prescripción en los casos de abusos sexuales contra niños;**

b) **Establezca conductos accesibles, confidenciales, adaptados a las necesidades de los niños y eficaces para la denuncia de casos de explotación y abusos sexuales, con inclusión del incesto y de los abusos en entornos escolares;**

c) **Mejore la formación de los profesionales y fortalezca la coordinación intersectorial para abordar casos de abusos contra niños y agilizar la elaboración de protocolos de atención;**

d) **Investigue activamente los casos de explotación y abusos sexuales de niños, enjuicie a los autores y asegure que reciban las sanciones apropiadas en caso de que se demuestre su culpabilidad;**

e) **Vele por que se apliquen medidas planificadas para brindar protección en todas las actuaciones judiciales en que las víctimas sean niños, como medidas para asegurar que esos niños no tengan que afrontar a los acusados y la posibilidad de prestar declaración en vídeo y de utilizar grabaciones de audio y vídeo;**

f) **Agilice las actuaciones judiciales en los casos de abusos sexuales en que las víctimas sean niños, a fin de reducir el período de espera antes de prestar declaración;**

g) **Revise la práctica de incluir automáticamente a los niños delincuentes sexuales en el Registro Central de Delincuentes Sexuales, y revisar periódicamente su inclusión en dicho registro, con miras a alentar el tratamiento y la rehabilitación de esas personas.**

#### **Prácticas nocivas**

24. **El Comité recomienda que el Estado parte prohíba la aplicación de tratamientos médicos o quirúrgicos innecesarios en el caso de los niños intersexuales, cuando esos procedimientos conlleven el riesgo de causar daños y puedan ser aplazados sin consecuencias hasta que el niño pueda participar activamente en el proceso de adopción de decisiones. También recomienda que el Estado parte garantice que los niños intersexuales y sus familias reciban asesoramiento y apoyo apropiados.**

#### **Tauromaquia**

25. **Para prevenir los efectos nocivos para los niños del espectáculo de los toros, el Comité recomienda que el Estado parte prohíba la participación de niños menores de 18 años como toreros y como público en espectáculos de tauromaquia.**

### **F. Entorno familiar y modalidades alternativas de cuidado (arts. 5, 9 a 11, 18 (párrs. 1 y 2), 20, 21, 25 y 27 (párr. 4))**

#### **Entorno familiar**

26. **Recordando sus anteriores observaciones finales (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 40), el Comité recomienda que el Estado parte:**

a) **Aumente la disponibilidad de recursos de asistencia y asesoramiento oportunos y suficientes a los padres y otros cuidadores cuando se corra el riesgo de que descuiden o maltraten a sus niños;**

b) **Refuerce el sistema de prestaciones familiares y por hijo para apoyar a los padres y los niños en general y que preste apoyo adicional, en particular, a las familias en situación de riesgo debido a la pobreza, familias monoparentales, las que tienen muchos hijos y/o aquellas cuyos padres están desempleados.**

#### **Niños privados de un entorno familiar**

27. El Comité está seriamente preocupado por:

a) El elevado número de niños atendidos en centros de acogida y el hecho de que, en la práctica, este tipo de atención es la opción principal utilizada como medida inicial;

b) La insuficiencia de recursos, que tiene como consecuencia demoras en la asunción de la tutela por el Estado y las deficiencias de las instalaciones y el hacinamiento en algunos centros de acogida;

c) Los casos de malos tratos y de trato degradante de niños atendidos en centros de acogida, incluso denuncias de reclusión en condiciones de aislamiento, diagnósticos médicos erróneos y tratamiento médico incorrecto, además de la falta de sistemas de vigilancia y denuncia centrados en los niños y de mecanismos de queja a disposición de estos;

d) El apoyo insuficiente a los niños en su transición de la infancia a la edad adulta.

28. **Recordando las Directrices sobre las Modalidades Alternativas de Cuidado de los Niños y las recomendaciones anteriores del Comité (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 42) el Comité recomienda que el Estado parte aumente los recursos para actividades encaminadas a prevenir la separación de los niños de sus familias y asegurar una disponibilidad suficiente de apoyo y asistencia, incluidas las subvenciones y el apoyo profesional, particularmente a las familias con niños en situaciones desfavorecidas o de marginación. También recomienda que el Estado parte:**

a) **Acelere el proceso de desinstitucionalización, a fin de asegurar que la atención en centros de acogida se utilice como último recurso, y vele por que todos los centros de acogida restantes cumplan por lo menos unas normas de calidad mínimas;**

b) **Vele por que en todos los casos sea un juez quien adopte o revise las decisiones sobre la separación de un niño de su familia, y ello solo después de evaluar a fondo el interés superior del niño en cada caso particular;**

c) **Asigne recursos humanos, técnicos y financieros adecuados a la promoción de la atención en familias de guarda y a mejorar y desarrollar las competencias de los padres y las familias de guarda y de los cuidadores profesionales especializados;**

d) **Garantice unas condiciones humanas y dignas en los restantes centros para niños con dificultades de conducta o de socialización e investigue a fondo todas las denuncias de abusos o malos tratos en esos centros;**

e) **Vigile y supervise constantemente la calidad de las modalidades alternativas de cuidado para los niños, incluso ofreciendo canales accesibles para denunciar, vigilar y remediar el maltrato de los niños, y vele por que existan mecanismos accesibles de queja para los niños en los centros de acogida estatales y los hogares de guarda;**

f) **Formule y aplique programas de apoyo para ayudar a los niños de los centros de acogida en su transición a la edad adulta.**



### **Adopción**

29. El Comité acoge con satisfacción que se hayan aprobado enmiendas de la ley sobre la adopción internacional con el objetivo de asegurar los mismos procesos, garantías y salvaguardias en todo el Estado parte, y la creación de un registro nacional único de adopciones prevista para comienzos de 2018. El Comité recomienda que el Estado parte:

- a) Agilice la revisión de las normas sobre la adopción internacional, velando por que se ajusten a la Convención;
- b) Asigne recursos suficientes al órgano estatal de administración general encargado de los asuntos relativos a la adopción internacional;
- c) Aumente la coordinación y la colaboración entre las entidades responsables de las adopciones.

### **Niños que acompañan a su madre en prisión**

30. El Comité recomienda que el Estado parte busque medidas alternativas a la detención para las mujeres embarazadas y las madres con niños pequeños siempre que sea posible y que el interés superior del niño sea tenido muy en cuenta y de forma independiente en el momento de dictar sentencia.

## **G. Discapacidad, salud básica y bienestar (arts. 6, 18 (párr. 3), 23, 24, 26, 27 (párrs. 1 a 3) y 33)**

### **Niños con discapacidad**

31. Con referencia a su observación general núm. 9 (2006) sobre los derechos de los niños con discapacidad, el Comité insta al Estado parte a aplicar plenamente a las cuestiones de discapacidad un enfoque basado en los derechos humanos que garantice a los niños con discapacidad la igualdad de acceso a una educación inclusiva de buena calidad en las escuelas ordinarias, lo que incluye el funcionamiento de mecanismos apropiados que permitan recurrir contra decisiones de colocación en centros educativos. Recomendamos que el Estado parte agilice el segundo Plan Nacional de Accesibilidad y asegure su aplicación en lo relativo a la inclusión de los niños con discapacidad. También recomienda que el Estado parte:

- a) Organice la reunión de datos sobre niños con discapacidad, aumente los recursos en las escuelas ordinarias para tener en cuenta la diversidad de alumnos y formule un sistema eficiente para determinar las necesidades de apoyo individual de los niños;
- b) Adopte medidas generales para abordar las diferencias existentes entre las comunidades autónomas con respecto a la transformación hacia un sistema de educación inclusivo, velando por que la educación inclusiva reciba prioridad frente a la colocación de niños en instituciones y clases especializadas;
- c) Imparta formación permanente de buena calidad a todo el personal docente en las clases ordinarias y vele por que se presten un apoyo individual suficiente y la debida atención a los niños con dificultades de aprendizaje;
- d) Vele por que los niños con discapacidad tengan acceso a la atención de la salud, incluidos los programas de detección e intervención tempranas;
- e) Emprenda campañas de concienciación dirigidas a los funcionarios gubernamentales, el público y las familias, con objeto de luchar contra la estigmatización y los prejuicios que sufren los niños con discapacidad y de promover una imagen positiva de esos niños como titulares de derechos.

### Salud y acceso a servicios sanitarios

32. Con referencia a su observación general núm. 15 (2013) sobre el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud, el Comité recomienda que el Estado parte aumente el número de pediatras y vele por que los médicos generalistas que prestan servicios de salud a los niños adquieran experiencia y conocimientos especializados adicionales y reciban más formación sobre la atención a los niños y adolescentes.

### Salud mental

33. Al tiempo que observa con reconocimiento que todas las escuelas públicas cuentan con psicólogos, el Comité recuerda su recomendación anterior (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 49) y recomienda que el Estado parte:

a) Promueva la formulación de una política nacional de salud mental infantil y asegure la disponibilidad de personal cualificado, incluso psiquiatras infantiles, en todo su territorio;

b) Reduzca los tiempos de respuesta excesivamente largos para el acceso de niños a los servicios de salud mental y aumente la disponibilidad de servicios, incluso la atención terapéutica y el apoyo a las familias después de que los niños sean dados de alta de las clínicas;

c) Establezca un protocolo para el diagnóstico y el tratamiento del trastorno por déficit de atención e hiperactividad y otros trastornos de la conducta infantil, aliente el desarrollo de modalidades alternativas que no conlleven medicación y asegure que los diagnósticos sean examinados a fondo, que los medicamentos psicotrópicos y psicoestimulantes se prescriban como último recurso y únicamente después de haberse llevado a cabo una evaluación individualizada del interés superior del niño y de que se haya proporcionado información suficiente a los niños y a sus padres acerca del tratamiento médico, sus posibles efectos secundarios y otras alternativas no médicas.

### Salud de los adolescentes

34. El Comité observa que la evaluación de la Estrategia Nacional sobre Drogas para el período 2009-2016 pone de manifiesto un ligero aumento de la edad en que los niños se inician en el abuso de sustancias adictivas. Con referencia a su observación general núm. 4 (2003) sobre la salud y el desarrollo de los adolescentes en el contexto de la Convención y la meta 3.5 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a fortalecer la prevención y el tratamiento del abuso de sustancias adictivas, incluido el uso indebido de estupefacientes y el consumo nocivo de alcohol, el Comité recomienda que el Estado parte fortalezca sus medidas encaminadas a prevenir y combatir la incidencia del abuso de sustancias adictivas, particularmente el tabaco, el cannabis y el alcohol, entre los niños y los adolescentes.

### Nutrición

35. El Comité recomienda que el Estado parte:

a) Fortalezca los programas para hacer frente al aumento de la obesidad infantil;

b) Vele por que todas las disposiciones del Código Internacional de Comercialización de Sucedáneos de la Leche Materna estén integradas en la legislación nacional para regular de manera apropiada la promoción de los sucedáneos de la leche materna e intensificar la promoción de la lactancia materna exclusiva como mínimo durante seis meses;

c) Refuerce las estrategias que permitan a los hogares en riesgo de pobreza acceder a alimentos suficientes y saludables.

### Salud ambiental

36. El Comité recomienda que el Estado parte emprenda una evaluación del impacto de la contaminación atmosférica causada por las centrales eléctricas alimentadas con carbón en la salud de los niños y en el clima como base para diseñar una estrategia dotada de los recursos adecuados para poner remedio a la situación, y que regule estrictamente las emisiones máximas de contaminantes de la atmósfera, incluidas las producidas por empresas privadas.

### Nivel de vida

37. El Comité está seriamente preocupado por el aumento de los indicadores nacionales medios de la exclusión social, la pobreza y la desigualdad, al mismo tiempo que la inversión en medidas de protección social relacionadas con los niños sigue siendo muy inferior a la media europea. También le preocupa que la crisis financiera haya tenido un efecto negativo en los sistemas de protección social del Estado parte, lo que ha dado lugar a una cobertura insuficiente y a demoras en la tramitación de las prestaciones para los niños y sus familias, particularmente a nivel de las comunidades autónomas. También le preocupan los casos de niños que viven en barrios marginales y en viviendas deficientes en algunas comunidades autónomas, particularmente niños romaníes y niños de origen migrante, así como los casos de desahucio de familias con niños.

38. El Comité se refiere a la meta 1.3 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a implementar a nivel nacional sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, e insta al Estado parte a fortalecer políticas amplias de protección social para los niños y sus familias, prestando especial atención a los niños y las familias en situación de riesgo y más necesitados de apoyo. También recomienda que el Estado parte:

a) Simplifique los procedimientos para que las familias con niños en situaciones vulnerables tengan un acceso rápido y adecuado a la protección social en distintas formas, como asistencia financiera, servicios y asesoramiento, además de las ventajas fiscales existentes;

b) Aumente el número de funcionarios encargados de tramitar las solicitudes de prestaciones sociales y adopte todas las medidas necesarias para prestar apoyo a las familias con niños que viven por debajo del umbral de la pobreza;

c) Incremente las inversiones públicas de modo que guarden correspondencia con el volumen efectivo de solicitudes de prestaciones sociales y, en la medida de lo posible, incremente los montos totales de financiación;

d) Mejore la prestación de servicios básicos y de vivienda y fortalezca el apoyo a las familias que se enfrentan al desahucio por dificultades financieras y, recordando el dictamen del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, vele por que se preste una atención particular a los desahucios que afecten a niños (véase *Ben Djazia y Bellili c. España* (E/C.12/61/D/5/2015));

e) Intensifique los esfuerzos y aumente los recursos para aplicar la Estrategia Nacional para la Inclusión de la Población Gitana (2012-2020).

## H. Educación, esparcimiento y actividades culturales (arts. 28 a 31)

### Educación, incluidas la formación y la orientación profesionales

39. El Comité está seriamente preocupado por el hecho de que, en la práctica, el derecho constitucional a la educación se aplica de manera desigual en el Estado parte, con inversiones en educación distintas según las comunidades autónomas y una ligera reducción en la inversión global en educación. También le preocupa la elevada proporción de personas que abandonan prematuramente la educación y la formación y el hecho de que casi una quinta parte del total de los alumnos de la escuela secundaria, particularmente los niños inmigrantes, las niñas romaníes y los niños en situación de pobreza, no lleguen a obtener el diploma de la enseñanza obligatoria. También preocupan al Comité:

- a) Los costos indirectos de la enseñanza obligatoria, como los libros de texto, el transporte y las comidas escolares, que pueden dificultar el acceso a la educación de los niños en situaciones de marginación;
- b) Las disparidades entre las comunidades autónomas con respecto al acceso a las plazas escolares y al apoyo, particularmente para los niños con discapacidad y de nivel preescolar;
- c) Los peores resultados educativos de los niños de origen romaní y de origen migrante, en comparación con los resultados del alumnado general, además de la concentración de esos niños en determinadas escuelas;
- d) La incidencia del hostigamiento y el acoso, incluso por motivos de discapacidad, orientación sexual e identidad de género, en las escuelas y en los medios sociales, y la aplicación insuficiente de políticas y estrategias para combatir esos fenómenos;
- e) La persistencia de estereotipos de género en el sistema educativo, incluso en los planes de estudios escolares y los libros de texto;
- f) El hecho de que los cuidados y la educación en la primera infancia no estén al alcance de las familias más pobres y de las familias con niños con discapacidad.

40. Con referencia a su observación general núm. 1 (2001) sobre los propósitos de la educación, y tomando nota de la meta 4.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, relativa a asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos, el Comité insta al Estado parte a fomentar un diálogo nacional sobre las características básicas y estructurales del sistema educativo y a proteger los recursos dedicados a la educación y la formación para los niños. El Comité también recomienda que el Estado parte ofrezca programas de refuerzo, orientación y apoyo para prevenir el abandono escolar prematuro, y que:

- a) Garantice el acceso a la enseñanza obligatoria de buena calidad para todos los niños, lo que incluye sufragar los costos indirectos conexos;
- b) Refuerce las medidas encaminadas a aumentar en todas las comunidades autónomas el acceso a las plazas escolares y al apoyo para todos los niños, en particular los niños con discapacidad;
- c) Desarrolle activamente medidas para asegurar que los niños de origen romaní y los niños de origen migrante reciban apoyo suficiente para permanecer en la escuela y asegure la igualdad de acceso a una educación de buena calidad;
- d) Establezca una estrategia para luchar contra el hostigamiento y el acoso, incluido el ciberacoso, que abarque la prevención, mecanismos de detección temprana, el empoderamiento de los niños y los profesionales, protocolos de intervención y directrices armonizadas para la reunión de datos relacionados con los casos;
- e) Elimine los estereotipos de género en el ámbito de la educación, incluso en los libros de texto y los planes de estudios;
- f) Aliente la asignación de recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para asegurar que todos los niños, incluidos los más pobres y los niños con discapacidad, reciban cuidados y educación en la primera infancia.

**Descanso, esparcimiento y actividades recreativas, culturales y artísticas**

41. Con referencia a su observación general núm. 17 (2013) sobre el derecho del niño al descanso, el esparcimiento, el juego, las actividades recreativas, la vida cultural y las artes, el Comité recomienda que el Estado parte intensifique sus esfuerzos encaminados a garantizar el derecho de los niños, incluidos los niños con discapacidad y los niños en situaciones de marginación, al descanso y el esparcimiento y a participar en actividades lúdicas y recreativas que sean seguras, accesibles e

inclusivas, en lugares a los que se pueda llegar utilizando el transporte público, que estén libres de humo y sean apropiados para su edad.

## **I. Medidas especiales de protección (arts. 22, 30, 32, 33, 35, 36, 37 b) a d) y 38 a 40)**

### **Niños solicitantes de asilo y refugiados**

42. El Comité está preocupado por la falta de información sobre la aplicación de su recomendación anterior de garantizar una protección adecuada a todos los niños, independientemente de su nacionalidad (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 58). También preocupa seriamente al Comité lo siguiente:

- a) Que no exista un decreto actualizado de aplicación de la Ley de Asilo, y que no se reconozca a los niños como solicitantes de protección internacional por derecho propio;
- b) Las condiciones deficientes de recepción y alojamiento y el descuido y el hacinamiento en los centros de estancia temporal de extranjeros, la denegación de libertad de circulación para trasladarse a otros lugares del Estado parte y las demoras en la transferencia a la península de niños solicitantes de asilo y sus familias desde las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla;
- c) La falta de mecanismos de denuncia a disposición de los niños en casos de presuntas vulneraciones de sus derechos en los centros de protección;
- d) Que los niños que viajan con familiares que no son sus padres sean separados de sus familiares en la frontera, particularmente en la ciudad autónoma de Melilla.

43. Teniendo en cuenta sus observaciones generales núm. 22 (2017) sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional y núm. 23 (2017) sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno, publicadas conjuntamente con el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, el Comité insta al Estado parte a facilitar el acceso a procedimientos de asilo equitativos y eficientes para los niños necesitados de protección internacional, independientemente de su país de origen, incluso proporcionando información a los niños sobre su derecho a la protección internacional. En particular, el Comité insta al Estado parte a:

- a) Agilizar la aprobación de un decreto actualizado de aplicación de la Ley de Asilo, e incluir en el decreto el reconocimiento de los niños como solicitantes de protección internacional por derecho propio;
- b) Impartir a todos los profesionales que intervienen en cuestiones de protección internacional y de migración formación sobre la Convención, los derechos del niño y el deber de proteger a los niños que solicitan protección internacional;
- c) Establecer, principalmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla y para los niños que llegan por mar a Andalucía, centros de recepción apropiados, dotados de asistencia jurídica especializada, intérpretes con la formación pertinente y servicios adaptados a las necesidades de los niños, y agilizar la tramitación y la transferencia de los niños solicitantes de asilo y sus familias;
- d) Desarrollar mecanismos eficaces para recibir y atender las denuncias de niños en los centros de protección, adoptar medidas para prevenir los casos de malos tratos e investigar efectivamente los casos denunciados;
- e) Mejorar la capacidad de los guardias de fronteras y otros profesionales competentes para identificar adecuadamente a los niños y determinar sus necesidades de protección específicas, teniendo en cuenta su edad, género y diversidad, y asegurar una rápida transferencia a centros de recepción adecuados;

f) **Establecer procedimientos y recursos diferenciados y rápidos para los niños, especialmente para prevenir la separación de los niños de sus familias, y agilizar los procedimientos de determinación de la condición de los niños en casos urgentes de búsqueda y reunificación de las familias, especialmente en la ciudad autónoma de Melilla;**

g) **Considerar la adhesión a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia.**

#### **Niños no acompañados**

44. El Comité está seriamente preocupado por el hecho de que, con arreglo a la legislación española, el Fiscal General está facultado para emprender procedimientos para la determinación de la edad de los niños extranjeros no acompañados. Si bien observa la información facilitada al Comité por la delegación del Estado parte, el Comité está preocupado por la utilización de métodos intrusivos de determinación de la edad, incluso en casos en que los documentos de identificación parecen ser auténticos, particularmente en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, y a pesar de que ha habido varias decisiones del Tribunal Supremo relativas a esa práctica. También preocupan al Comité:

a) Los niños no acompañados que quedan excluidos del sistema de protección de la infancia como consecuencia de un procedimiento de determinación de la edad y que por ello pueden acabar siendo víctimas de la trata;

b) Unos niveles de protección de los niños no acompañados insuficientes y desiguales en las distintas comunidades autónomas, incluidos los casos de falta de asistencia jurídica o de retraso en su prestación o de suministro de información insuficiente a los niños;

c) Los niveles elevados de violencia, el carácter deficiente del trato y la protección que ofrecen los profesionales en los centros de recepción para niños, incluso las denuncias de prostitución de niñas y el acceso insuficiente a la educación ordinaria y a actividades de esparcimiento, así como la falta de un mecanismo de denuncia;

d) La práctica de la devolución automática de los niños que buscan protección internacional en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, sin las garantías necesarias;

e) Un intercambio de información y una coordinación insuficientes con respecto al envío de niños no acompañados a los organismos de protección de la infancia por parte de la policía;

f) La situación de aproximadamente 100 niños extranjeros no acompañados que se encuentran en la calle en la zona portuaria de la ciudad autónoma de Melilla.

45. **Teniendo en cuenta su observación general núm. 6 (2005) sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, y sus observaciones generales núm. 22 (2017) y núm. 23 (2017), y recordando sus recomendaciones anteriores (véase CRC/C/ESP/CO/3-4, párr. 60), el Comité insta al Estado parte a revisar la Ley núm. 26/2015 y el Protocolo Marco sobre determinadas actuaciones en relación con los menores extranjeros no acompañados de modo que se ajusten a las disposiciones de la Convención. También insta al Estado parte a:**

a) **Asegurar en todo su territorio la protección jurídica efectiva de los niños no acompañados y velar por que se aplique el principio de no devolución y se tenga en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial, e impartir a los profesionales pertinentes formación y orientación adicionales sobre la determinación del interés superior del niño;**

b) **Elaborar un protocolo uniforme sobre los métodos de determinación de la edad para todo el territorio del Estado parte, que tenga un carácter multidisciplinario y sea respetuoso con los derechos humanos y se utilice únicamente en casos de graves dudas acerca de la edad comunicada y considerando las pruebas documentales u otros tipos de pruebas disponibles;**

c) Establecer centros de recepción para niños que estén adaptados a las necesidades de estos y cuenten con mecanismos de denuncia accesibles y efectivos, e investigar a fondo todos los casos de vulneraciones de los derechos de los niños;

d) Poner fin a la práctica de la devolución automática de algunos niños, velando por que todos los procedimientos y criterios sean acordes con su condición de niños y con la legislación nacional e internacional;

e) Mejorar la reunión y el intercambio de información para asegurar el envío a los servicios de protección de la infancia de los niños no acompañados, los niños que son víctimas de la trata de personas y los niños solicitantes de protección internacional;

f) Fortalecer la cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en la aplicación de esas recomendaciones.

#### **Venta, trata y secuestro**

46. Celebrando la reciente aprobación por el Observatorio de la Infancia de un protocolo para las víctimas de la trata de personas, el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Aplique el protocolo marco nacional para identificar y proporcionar cuidados y protección a los niños víctimas de la trata;

b) Adopte medidas eficaces para proteger en su territorio los derechos de los niños, especialmente los de los niños no acompañados, de modo que no acaben siendo víctimas de los traficantes, y agilice los procedimientos de determinación de la condición de los niños que puedan ser víctimas de la trata con fines de explotación;

c) Fortalezca la capacidad de los agentes de policía, los guardias de fronteras, los funcionarios de los servicios consulares, los inspectores de trabajo y los trabajadores sociales, entre otros, de modo que puedan identificar a los niños víctimas de la trata;

d) Promueva medidas para aumentar la colaboración entre las comunidades autónomas y los recursos que permitan prestar a los niños que son víctimas asistencia jurídica gratuita y el apoyo de psicólogos infantiles y trabajadores sociales en los centros que atienden las necesidades de esos niños.

#### **Administración de la justicia juvenil**

47. El Comité observa con reconocimiento la aplicación de medidas alternativas y la reducción de las condenas graves en el Estado parte. Con referencia a su observación general núm. 10 (2007) sobre los derechos del niño en la justicia de menores, el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Adopte las enmiendas legislativas necesarias para poner fin a la utilización de la detención en régimen de incomunicación de todos los niños;

b) Aumente el número de jueces especializados en la infancia y vele por que se disponga de juzgados especializados en justicia de menores y de procedimientos que tengan en cuenta las necesidades de los niños y, a este respecto, revise el acuerdo del Consejo General del Poder Judicial de 2017 relativo a transferir a los juzgados ordinarios jueces especializados en la infancia;

c) Fortalezca la capacidad y la concienciación de los jueces en lo relativo a la Convención y sus Protocolos Facultativos y vele por que se asignen a este respecto los recursos humanos, técnicos y financieros apropiados;

d) Asegure que se proporcione asistencia jurídica cualificada e independiente a los niños en conflicto con la ley en una etapa temprana de las actuaciones judiciales, y a lo largo de todas ellas hasta su conclusión.

**Seguimiento de las anteriores observaciones finales y recomendaciones del Comité sobre el Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía**

48. Al tiempo que observa con reconocimiento los esfuerzos del Estado parte para aplicar las recomendaciones formuladas en 2007 por el Comité acerca del informe inicial presentado por el Estado parte con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía (CRC/C/OPSC/ESP/CO/1), el Comité recomienda que el Estado parte:

a) Refuerce la coordinación a nivel central, de las comunidades autónomas y de los gobiernos locales y establezca mecanismos de vigilancia para evaluar periódicamente la aplicación de las recomendaciones en el marco del Protocolo Facultativo;

b) Incremente los recursos asignados a las campañas de concienciación y elabore materiales de capacitación y cursos para los profesionales pertinentes, como los funcionarios de policía y los inspectores de trabajo;

c) Incremente los esfuerzos tendentes a luchar contra la explotación sexual de los niños en el contexto de los viajes y del turismo;

d) Siga alineando su Código Penal con los artículos 2 y 3 del Protocolo Facultativo.

**Seguimiento de las anteriores observaciones finales y recomendaciones del Comité sobre el Protocolo Facultativo relativo a la participación de niños en los conflictos armados**

49. Al tiempo que observa con reconocimiento los esfuerzos del Estado parte para aplicar las recomendaciones formuladas en 2007 por el Comité acerca del informe inicial presentado por el Estado parte con arreglo al Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (CRC/C/OPAC/ESP/CO/1), incluida la reforma del Código Penal, el Comité reitera su recomendación de que el Estado parte aumente el número de profesionales que prestan una asistencia multidisciplinaria adecuada para la recuperación física y psicológica y la reintegración social de los niños solicitantes de asilo y refugiados en el Estado parte que hayan podido verse implicados en hostilidades en otros países.

**J. Ratificación de los instrumentos internacionales de derechos humanos**

50. El Comité recomienda al Estado parte que, a fin de hacer aún más efectivos los derechos del niño, considere la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

**K. Cooperación con órganos regionales**

51. El Comité recomienda al Estado parte que coopere con el Consejo de Europa sobre la aplicación de la Convención y otros instrumentos de derechos humanos, tanto en el Estado parte como en otros Estados miembros del Consejo de Europa.



## **IV. Aplicación y presentación de informes**

### **A. Seguimiento y difusión**

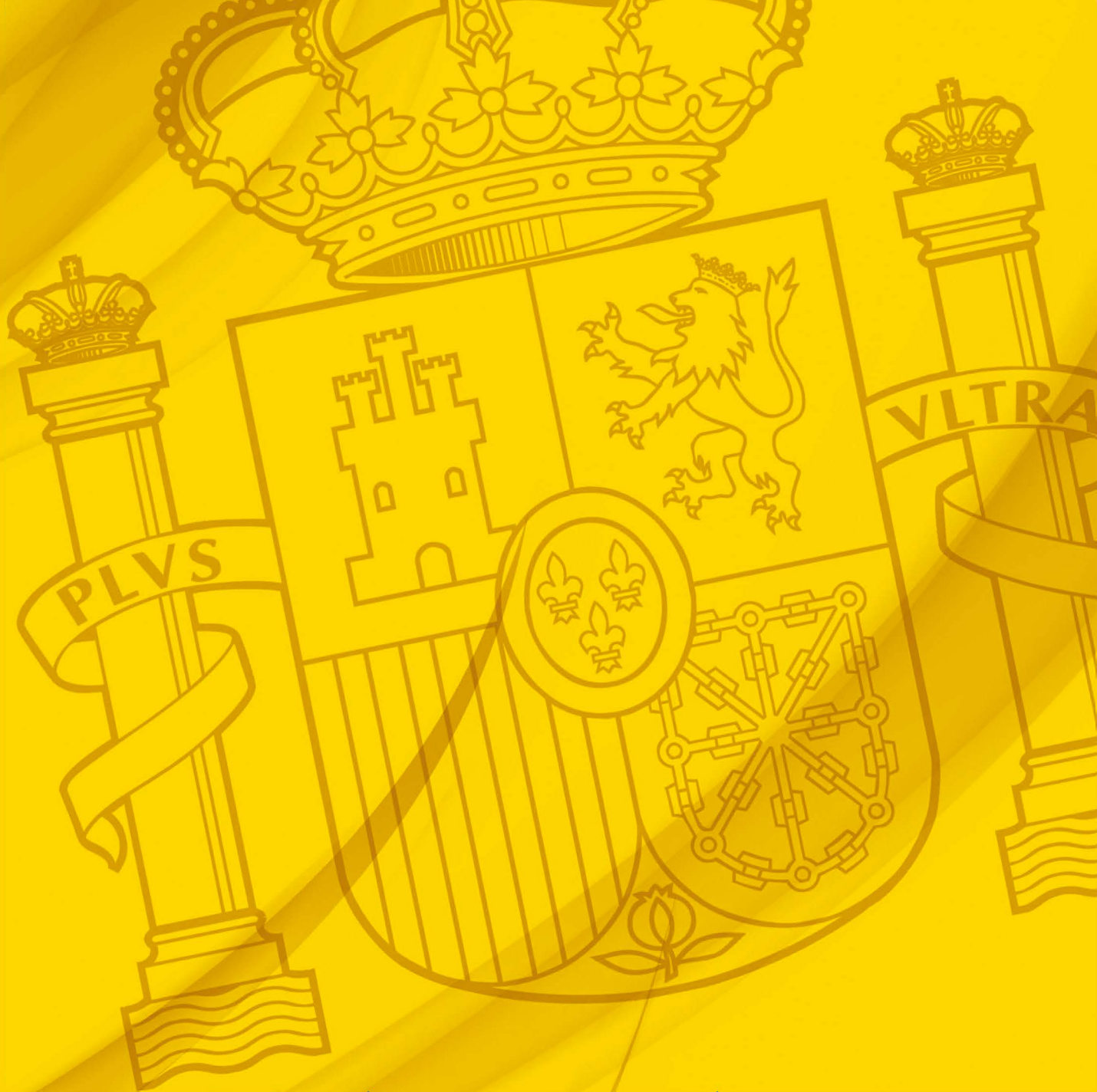
52. El Comité recomienda al Estado parte que adopte todas las medidas apropiadas para lograr que las recomendaciones que figuran en las presentes observaciones finales se lleven plenamente a la práctica. También recomienda que los informes periódicos quinto y sexto combinados, las respuestas escritas a la lista de cuestiones y las presentes observaciones finales se difundan ampliamente en los idiomas del país.

### **B. Próximo informe**

53. El Comité invita al Estado parte a que presente su séptimo informe periódico a más tardar el 4 de enero de 2023 e incluya en él información sobre el seguimiento que haya dado a las presentes observaciones finales. El informe debe ajustarse a las directrices armonizadas del Comité para la presentación de informes relativos a la Convención aprobadas el 31 de enero de 2014 (CRC/C/58/Rev.3) y no debe exceder de 21.200 palabras (véase la resolución 68/268 de la Asamblea General, párr. 16). En caso de que un informe sobrepase la extensión establecida, se pedirá al Estado parte que lo abrevie con arreglo a la mencionada resolución. Si el Estado parte no puede revisar y presentar de nuevo dicho informe, no podrá garantizarse su traducción para que lo examine el órgano del tratado.

54. El Comité invita igualmente al Estado parte a que presente un documento básico actualizado, que no exceda de 42.400 palabras, de conformidad con los requisitos para el documento básico común establecidos en las directrices armonizadas sobre la elaboración de informes en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, lo que incluye las directrices para un documento básico común y para los informes específicos de cada tratado (véase HRI/GEN/2/Rev.6, cap. I) y el párrafo 16 de la resolución 68/268 de la Asamblea General.

---



# **Infancia y adolescencia**

**en el informe anual 2022**



**DEFENSOR  
DEL PUEBLO**





## **Infancia y adolescencia** en el informe anual 2022

## **INFANCIA Y ADOLESCENCIA EN EL INFORME ANUAL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO 2022**

Esta publicación recoge todos los contenidos del informe anual 2022 del Defensor del Pueblo relacionados con menores y adolescentes.

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

Se puede consultar el informe completo y sus anexos en la [página web del Defensor del Pueblo](#)

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

© Defensor del Pueblo  
Eduardo Dato, 31 – 28010 Madrid  
[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)  
[documentacion@defensordelpueblo.es](mailto:documentacion@defensordelpueblo.es)

Depósito Legal: M-8039-2023

## SUMARIO

Algunos temas destacados .....	5
Menores en situación de riesgo o desamparo.....	5
Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores .....	13
Incidentes en el perímetro fronterizo de Melilla .....	16
La equidad en los servicios educativos complementarios.....	18
Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social .....	25
Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas .....	27
Administración de Justicia .....	27
Centros penitenciarios .....	31
Ciudadanía y seguridad pública .....	32
Migraciones.....	33
Igualdad de trato .....	41
Violencia contra las mujeres .....	49
Educación y cultura.....	55
Sanidad.....	62
Seguridad social, empleo y prestaciones de desempleo .....	65
Políticas sociales .....	67
Política social de vivienda.....	70
Actividad económica .....	72
Comunicaciones y transportes .....	76
Administración local .....	78
Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP).....	81
Datos generales .....	81
Visitas según los centros .....	84
Programas y proyectos específicos.....	101
Comisión independiente para elaborar un informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados).....	119
Anexos (índices) .....	121
Índice completo .....	123



## ALGUNOS TEMAS DESTACADOS [SECCIÓN II]

### MENORES EN SITUACIÓN DE RIESGO O DESAMPARO [II, 1]

Los informes anuales del Defensor del Pueblo recogen las principales actuaciones que lleva a cabo con respecto al funcionamiento de los servicios autonómicos de protección de menores, a partir de las quejas y expedientes de oficio tramitados.

En 2022 se ha apreciado un ligero incremento en el número de quejas recibidas en esta materia. Como es habitual, muchas de ellas recogen el desacuerdo con las decisiones de la Administración social competente que manifiestan los progenitores u otros miembros o allegados de los menores de edad. Se trata de niñas, niños y adolescentes sobre los que se ha tenido que dictar una resolución declarando su desamparo, con la consiguiente asunción de su tutela, tras la correspondiente evaluación por las entidades públicas encargadas de ello en cada territorio.

Por contraste, no es frecuente que las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo sobre esta cuestión reflejen problemas directamente relacionados con los procesos de intervención familiar y las declaraciones de situación de riesgo.

#### ***Separación del grupo familiar***

El Defensor del Pueblo no puede dejar de prestar una especial atención a todos los casos en los que los poderes públicos efectúan alguna intervención para la protección de menores, particularmente cuando asumen su tutela y los separan de su grupo familiar.

En respuesta a las quejas que se plantean sobre estas circunstancias, primeramente se informa, a quienes se manifiestan disconformes con la correspondiente decisión administrativa, de que el cauce adecuado para plantear su oposición ha de ser ante la propia entidad pública de protección y ante la autoridad judicial competente, según lo previsto en la Ley de Enjuiciamiento Civil.

En segundo lugar, el Defensor del Pueblo recaba información de la Administración competente sobre la situación expuesta y el desarrollo de las decisiones adoptadas en el interés del menor. Como resultado de esta investigación, en algunos casos se conoce posteriormente que se han producido revocaciones de las medidas adoptadas en vía judicial, o bien su confirmación y reiteración por la falta de colaboración o de capacidad de respuesta de los familiares. En otras ocasiones se tiene conocimiento de que se ha producido la reunificación de los menores afectados con sus familias, tras superar las dificultades que originaron la separación.



El inicio de una investigación por parte del Defensor del Pueblo ante este tipo de quejas, por su especial contenido, no debe interpretarse de forma automática como una constatación de que se haya producido una irregularidad administrativa, o de que se haya adoptado una decisión ilícita por parte de la entidad pública que ha resuelto la medida de protección con declaración de desamparo. En estos casos, el Defensor del Pueblo adopta una posición *ad cautelam*, encaminada a verificar que el interés superior del menor está siendo adecuadamente ponderado en el procedimiento administrativo que le afecta, sin perjuicio de la labor de vigilancia encomendada al ministerio fiscal y la que corresponde en todo caso al órgano judicial que pueda conocer del asunto.

La preocupación del Defensor del Pueblo, por lo tanto, se encamina a saber cómo se ha asumido la tutela de acuerdo con la ley y se han asignado los recursos correspondientes por parte de la entidad pública de protección, teniendo en cuenta el principio, derecho y regla del procedimiento que integra el interés superior del menor, tal y como lo establece el artículo 2 de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, en su actual redacción, tras las modificación que efectuó la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio.

Así, el Defensor del Pueblo solicita a la consejería autonómica competente que le comunique cuál es el plan individualizado de protección que se ha acordado para cada uno de los menores afectados; sus objetivos; si los menores se encuentran en un centro residencial o en régimen de acogimiento familiar —en sus distintas modalidades—; los motivos que han podido justificar, en el concreto supuesto, la separación de hermanos (bien en distintos centros residenciales, o en distintas familias); la previsión y el plazo de las medidas de intervención que adoptar con el grupo familiar de origen; el programa de reintegración familiar; o el régimen de visitas y comunicación establecido con la familia. Todo ello, a tenor de lo recogido en los artículos 19 bis, 20, 21 y 21 bis de la mencionada Ley Orgánica 1/1996.

Es pertinente reiterar, como en informes anuales anteriores, la conveniencia de abordar, desde el plano legislativo y previa consulta con las instancias pertinentes, un refuerzo de las garantías legales en estos procesos por los que la Administración debe proceder a una declaración de desamparo con la asunción de tutela del menor, separándolo de sus progenitores. Ese refuerzo de las garantías puede adoptar la forma de un procedimiento urgente de ratificación judicial, en el que la autoridad judicial comprueba, cautelar e inicialmente, la procedencia de las decisiones adoptadas, sin perjuicio de un examen en otro procedimiento posterior de oposición o revisión de la medida.

### ***Acogimientos familiares***

En informes anteriores, el Defensor del Pueblo ha hecho referencia a la investigación general seguida con todas las administraciones autonómicas sobre otro de los temas pendientes de un mayor desarrollo para hacer efectiva la desinstitucionalización de los menores declarados en situación de desamparo, apostando, más decididamente y con más medios, por el acogimiento familiar, tal y como contempla el artículo 2.2.c) de la Ley Orgánica 1/1996, de Protección Jurídica del Menor, como criterio rector del mencionado interés superior del menor. Sobre esta cuestión, el Defensor del Pueblo había llevado a cabo una actuación con las distintas comunidades autónomas, a las que había dirigido Recomendaciones en 2020.

De las respuestas ofrecidas por las consejerías autonómicas sobre la situación de los acogimientos en su respectivo territorio, las dificultades detectadas y las medidas adoptadas, se desprende que, si bien existe un claro compromiso institucional con el acogimiento familiar, el sistema de protección avanza lentamente en esa dirección. El acogimiento desempeña una importante función social, al ofrecer una alternativa familiar adecuada a los menores que por diversas circunstancias deben ser separados de sus familias. Sin embargo, el número de familias acogedoras, con carácter general, es insuficiente para el número de menores en situación de desamparo en todas las comunidades autónomas, aunque se realizan campañas de divulgación del acogimiento familiar.

Por otro lado, el acogimiento en familia ajena tiene un peso menor en el conjunto del sistema, ya que encuentra todavía muchos obstáculos. También hay que considerar que la familia extensa es un valioso recurso que no está adecuadamente tratado, por lo que es imprescindible que las Administraciones Públicas adopten políticas integrales destinadas a apoyar a las familias de acogida. A ello se une que las cuantías de las prestaciones y ayudas que reciben estas familias son escasas en muchas comunidades autónomas. Eso hace que el sistema dependa casi en exclusiva del altruismo de las familias oferentes, el cual, a juicio del Defensor del Pueblo, es imprescindible pero no suficiente, si se quiere que el acogimiento familiar sustituya al residencial, o al menos que contribuya de una forma significativa al residencial en el conjunto del sistema. Asimismo, se aprecia insuficiencia y falta de adecuación de los recursos de apoyo y acompañamiento a las familias acogedoras.

El último *Boletín de Datos Estadísticos de Medidas de Protección a la Infancia* (número 24), con datos de 2021, muestra que el número de niños y adolescentes atendidos por el sistema público de protección a la infancia había pasado, con respecto a 2020, de 49.171 a 56.902, aunque esta estadística recoge un fuerte incremento de casos en estudio a final de año.

El total de menores en acogimiento residencial, a 31 de diciembre de 2021, se había reducido con relación a los dos años anteriores, situándose en la cifra de 16.172, muy similar a la de 2020. Pero los acogimientos familiares continúan igualmente descendiendo, pasando de 18.892 a 18.455, de acuerdo con los datos aportados por las comunidades autónomas. El dato que refleja un mayor desequilibrio es el referido a las altas anuales en el sistema de acogimiento. En 2021 se registraron 15.248 en la modalidad residencial, frente a 4.981 acogimientos familiares.

El Defensor del Pueblo confía en que la acción de las administraciones pueda ir inclinando la balanza de una forma más clara por la modalidad del acogimiento familiar, aumentando el número de familias acogedoras, especialmente para acogimientos especializados, en los que el perfil de los menores con necesidades o circunstancias especiales dificulta más conseguir una familia acogedora. Pero, para priorizar el acogimiento familiar frente al institucional, esas Administraciones Públicas han de adoptar, en los ámbitos que les son propios, políticas integrales encaminadas a apoyar a las familias de acogida, incrementando los medios personales y materiales de los equipos dedicados a la gestión y supervisión de los acogimientos. También tienen que establecer unas más adecuadas cuantías de compensación económica a las que tengan acceso, en sus distintas modalidades, de acuerdo con el derecho reconocido en el artículo 20 bis 1 k) de la citada Ley Orgánica 1/1996.

### ***Investigación de oficio sobre casos de explotación o abusos sexuales***

Otra de las cuestiones que cabe destacar es el inicio de una investigación de oficio, por parte del Defensor del Pueblo, relativa a menores que, teniendo acordado una medida de protección, han sido víctimas de abusos y de tramas de explotación sexual.

En informes anteriores se hizo mención a la investigación seguida con el Instituto Mallorquín de Asuntos Sociales por un caso que había afectado a varias menores en régimen de protección. A principios de 2022, se inició también una investigación con la Consejería de Familia, Juventud y Política Social de la Comunidad de Madrid, tras conocer, a través de los medios de comunicación, el resultado de una operación policial, en el curso de la cual se detectó que algunas menores, encontrándose bajo medidas de protección de entidades públicas, habían sido víctimas de abusos y de una red de explotación sexual, tras fugarse reiteradamente de los pisos y centros de acogida donde se encontraban. El Defensor del Pueblo también tuvo conocimiento de la amplia investigación llevada a cabo por el Síndic de Greuges de la Comunitat Valenciana en el año 2020, a raíz de un caso de abusos en un centro de protección de esa comunidad.

A partir de estos supuestos muy graves, el Defensor del Pueblo ha iniciado en 2022 una actuación con todas las administraciones autonómicas para conocer los datos de los que disponen, así como las medidas preventivas que se han adoptado o se van a

acometer, y una valoración sobre su efectividad. En el curso de esa actuación, el Defensor del Pueblo también ha recabado la colaboración de la Fiscalía General del Estado, dado su papel de garante del principio del interés superior del menor y su labor de coordinación con las administraciones de protección, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y el resto de agentes sociales implicados.

Además, el Defensor del Pueblo solicitó información al Ministerio de Derechos Sociales y Agenda 2030, a tenor de los acuerdos que se pudieron alcanzar en el marco de la Conferencia Sectorial de Infancia y Adolescencia (CSIA), de 15 de noviembre de 2021, en la que se aprobó el Plan de implementación de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia (LOPVI), y la celebración de una Conferencia sectorial extraordinaria, el 5 de mayo de 2022, con el objetivo de desarrollar un Plan de acción contra la explotación sexual de menores tutelados por la Administración.

Estas actuaciones de oficio no han concluido, si bien se puede reseñar resumidamente la información que han remitido, hasta el momento, las distintas administraciones, concretamente en relación con los instrumentos y protocolos de que se han dotado en esta materia. Se indican a continuación las respuestas de:

- **Junta de Andalucía:** sigue un procedimiento sobre las actuaciones formativas específicas y desarrolla un protocolo y un proyecto piloto para menores víctimas de trata.
- **Gobierno del Principado de Asturias:** tiene un Programa de Educación Sexual que se desarrolla en los centros de menores desde 2004 y una guía de actuación para profesionales, que se aprobó en 2021. También se ha referido a la formación de menores y personal educador en el uso de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); los manuales sobre detección de situaciones de maltrato, entre otros recursos, o la creación de un grupo de trabajo para revisar y elaborar un protocolo de actuación sobre abuso y agresiones sexuales, explotación sexual y trata de menores formado por profesionales del ámbito de los servicios sociales, de la salud, de la justicia, de educación y de igualdad, y de fiscalía.
- **Comunidad Autónoma de Cantabria:** está realizando un informe sobre el riesgo de abuso y de explotación sexual de los niños, niñas y adolescentes en los centros de acogimiento residencial del sistema de protección a la infancia, aún no concluido.
- **Junta de Castilla y León:** elaboró un protocolo de actuación en situaciones de violencia contra menores del sistema de protección, especializado en casos de violencia sexual; desarrolló actividades de formación relativas a la

prevención y detección de la explotación sexual en menores dirigida a profesionales de servicios sociales, sanidad, educación, ocio, deporte y tiempo libre y colegios profesionales de Castilla y León, o un programa de tratamiento psicológico a la infancia maltratada en el sistema de protección.

- **Generalitat de Cataluña:** creó en 2022 una comisión de trabajo integrada por la Dirección General de Atención a la Infancia y la Adolescencia, la Dirección General de Policía y los Mossos d'Esquadra, con el objetivo de mejorar la detección, protección y atención integral a las víctimas de violencia sexual, incluyendo las víctimas de trata y la explotación sexual de los menores.
- **Junta de Extremadura:** tienen un Programa especializado en evaluación y tratamiento de víctimas de violencia sexual.
- **Illes Balears:** son los consells de cada una de las islas los que tienen asumida la competencia en materia de protección. Se han recibido los informes de los consells insulares de Ibiza y Formentera, que no tienen protocolos específicos. Se está a la espera de los informes de Mallorca y Menorca.
- **Gobierno de la Comunidad de Madrid:** ha constituido un grupo de trabajo sobre la construcción de entornos protectores, de buen trato y cuidado mutuo en los centros de protección. Dentro de este grupo se ha definido un mapa de riesgos y ya se ha comenzado a establecer el esquema de lo que será el protocolo de prevención y detección precoz de casos de abuso, explotación sexual o trata de menores que se encuentren en régimen de protección social. Asimismo, comunicó el desarrollo de un proyecto de promoción de habilidades para la vida, prevención y detección de la violencia de género y sexual dirigido a jóvenes y equipos educativos de la red de centros de la Comunidad de Madrid, en materia de sensibilización y formación de profesionales en los distintos ámbitos de atención a niños, niñas y adolescentes. En cuanto a la atención y tratamiento de los menores afectados, se refiere dicho informe a la derivación al Centro de Intervención en Abuso Sexual Infantil (CIASI).
- **Gobierno de la Región de Murcia:** elaboró un protocolo de actuación ante sospechas de violencia sexual infantil, que pretende ser una propuesta de directrices sencillas para una adecuada detección y actuación por parte del personal directivo, técnico y educativo de los centros de protección que tengan niños, niñas y adolescentes (NNA) bajo su guarda.

- **Gobierno Vasco:** las diputaciones forales son las que asumen dicha competencia. Se recibió respuesta de la Diputación Foral de Bizkaia y de la de Gipuzkoa. La primera ha facilitado el protocolo de actuación en caso de sospecha de abuso sexual, para la Red de Acogimiento Residencial para la Infancia y la Adolescencia de la Diputación Foral de Bizkaia, así como la Memoria del Programa Especializado en Atención Psicológica en Casos de Abuso Sexual a Menores de 2017 a 2021. La Diputación Foral de Gipuzkoa está elaborando un documento denominado Procedimiento de actuación en casos de delitos sexuales contra personas menores de edad atendidas por el Servicio de Protección a la Infancia y a la Adolescencia, que estaría implantado en el verano del año 2023.
- **Generalitat Valenciana:** tiene distintas instrucciones vigentes, entre las que destacan la Instrucción 5/2017, sobre medidas en caso de posible hecho constitutivo de delito; la Instrucción 2/2020, sobre la comunicación de situaciones, hechos e incidentes relevantes ocurridos en hogares o residencias de protección de niños, niñas y adolescentes de esta comunidad, hogares de emancipación y unidades externas de emancipación; el Protocolo Sanitario de atención a víctimas de agresiones sexuales de la Conselleria de Sanidad y Salud Pública; o la Instrucción 4/2021, de 30 de junio de 2021, de la Dirección General de Infancia y Adolescencia, sobre la derivación, seguimiento e intervención en casos de sospecha o certeza de abusos y/o agresiones sexuales al servicio de atención a abusos a niños, niñas y adolescentes (SAANNA) para personas menores de edad que se encuentren en territorio de la Comunitat Valenciana. También informa que se han subvencionado diversos programas para la prevención, sensibilización y actuación profesional como el Programa de prevención del maltrato y abuso sexual infantil, y el Programa de actuaciones preventivas de apoyo.
- **Ciudad Autónoma de Melilla:** cuenta con la colaboración de dos organizaciones no gubernamentales dedicadas a la infancia, para desarrollar actividades de formación respecto de la violencia hacia la infancia y adolescencia, tanto en los centros de menores, como hacia los profesionales del Área del Menor y la Familia, así como profesionales del ámbito deportivo y de ocio. Se señala también que están estudiando la posibilidad de desarrollar actividades de prevención y atención especializada a las víctimas de violencia sexual.
- **Gobierno de La Rioja:** tiene un Acuerdo Interinstitucional para la detección y notificación de casos y un Protocolo de Coordinación entre las Entidades

que Gestionan Programas de Protección y/o Reforma y la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, para el traslado de información y comunicación de indicios de posibles situaciones de violencia ejercida sobre menores acogidos en los respectivos centros de protección o cumpliendo medidas de reforma. En relación con los centros, se hace referencia a un programa de prevención impartido por la Fundación Diagrama.

- **Gobierno de Canarias:** desde junio de 2017 desarrolla un programa de atención a menores víctimas de violencia sexual y sus familias, destinado a la prevención, intervención y formación de distintos colectivos. En julio de 2020 en la provincia de Las Palmas, y en abril de 2021 en la provincia de Tenerife, se ha desarrollado un programa para la visibilidad, prevención e intervención con menores, que hayan sido, estén siendo o puedan ser víctimas de explotación sexual, conocido como Programa Alondra. El programa ofrece un abordaje integral, donde prima el trabajo en red y la coordinación entre instituciones y organismos, favoreciendo una intervención centrada en las necesidades del joven y que tendrá siempre como objetivo la integración en la sociedad.

## **MENORES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA VICARIA Y DE CONFLICTOS SEVEROS ENTRE PROGENITORES [II, 2]**

La denominada «violencia vicaria», vinculada a la violencia de género, consiste en el daño causado a otras personas con el objetivo último de infligir, también, daño a la mujer. Se trata, sobre todo, de crímenes cometidos sobre los hijos para causar igualmente daño y dolor a la madre. Hay que garantizar una protección integral a los menores en peligro, a través de servicios públicos capaces de detectar tempranamente el riesgo al que se ven expuestos.

El Defensor del Pueblo inició en 2022 una actuación de oficio con el objetivo de analizar los problemas del sistema de protección de los menores, víctimas vicarias de violencia de género contra la madre.

Al propio tiempo, las actuaciones que viene realizando el Defensor del Pueblo y las [Recomendaciones](#) que ha formulado se ocupan también de los menores que son víctimas de conflictos severos entre progenitores. En estos casos puede haber, aunque no necesariamente, violencia contra la mujer más o menos encubierta.

### ***Órgano judicial competente en estos supuestos***

Han sido numerosas las quejas por los problemas que causa la fragmentación de la intervención judicial en la ruptura familiar que sucede a veces entre distintos juzgados (juzgados de violencia de género, de familia o de primera instancia civil y penal), que impide que un solo juez conozca toda la situación de conflicto que se vive por parte de la mujer y los hijos, como estaba previsto en el artículo 87.ter de la Ley Orgánica del Poder Judicial, cuando concurre el conflicto entre progenitores y una situación de violencia aducida por la mujer.

Un problema judicial importante en relación con este tipo de violencia es la probabilidad de que más de un órgano judicial conozca al mismo tiempo —o sucesivamente— de algo que, en el fondo, es una sola situación. Por ejemplo, es el caso de maltratos que coinciden con una demanda de divorcio y con medidas provisionales en relación con los hijos, medidas que por su propia naturaleza no se adoptan produciendo efectos de cosa juzgada, sino con una intrínseca temporalidad.

Es deseable que el mismo órgano judicial conozca siempre estas situaciones complejas. Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado al Ministerio de Justicia](#) que se adopten las medidas legislativas necesarias para garantizar la competencia de los juzgados de violencia sobre la mujer en el orden civil, cuando concurren simultáneamente los requisitos expresamente previstos en el artículo 87.ter.3 de la Ley



Orgánica del Poder Judicial, independientemente de cuándo se haya producido la denuncia por estos delitos y de cuándo se hayan iniciado las actuaciones penales.

Se trata de reforzar el principio de especialidad, de modo que el órgano judicial que tiene un mandato más específico en materia de violencia contra la mujer asuma competencias civiles (custodia, régimen de visitas y otros aspectos relacionados con las rupturas de pareja) cuando hay un contexto de violencia contra ella, con independencia de cuándo se produce la denuncia penal.

### ***Dilaciones en procesos de familia***

El problema de las dilaciones causa un particular daño en los procesos de familia y a los menores afectados. Esta realidad requiere un reforzamiento de los recursos (incremento de personal y de medios materiales) para la jurisdicción de familia que le permita una más rápida intervención para resolver este tipo de disputas, incluyendo las que son consecuencia de la ejecución del régimen de visitas o de las pensiones de alimentos acordadas en la sentencia.

### ***Detección policial del riesgo y menores***

El Defensor del Pueblo viene insistiendo en la necesidad de mejorar el sistema policial de detección y valoración de riesgo (Sistema VioGén) para adaptarlo a la idiosincrasia y especificidad de los menores, incorporando otras fuentes de información y alerta que ayuden a completar los perfiles de los menores que sufren maltrato, como los reportes de los servicios sociales, de los puntos de encuentro familiar, de los gabinetes psicológicos de los colegios, o de los propios forenses cuando intervienen en la realización de informes de idoneidad en procesos de familia.

### ***Coordinación entre instituciones***

Igualmente, el Defensor del Pueblo insiste en la importancia de una coordinación entre los institutos de medicina legal, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los juzgados para que puedan intercambiar información y colaboren compartiendo las evaluaciones de riesgo. El Defensor del Pueblo ha apuntado la necesidad de la elaboración de un reglamento de actuación para los institutos de medicina legal y las unidades de valoración forense específico para menores, que incluya un código ético y una carta de servicios, y que garantice el uso de técnicas de valoración e intervención homologadas por los colegios profesionales. Esta [Recomendación](#) ha sido aceptada por el Ministerio de Justicia, que ya está trabajando en la redacción de dicho reglamento.

El Defensor del Pueblo también ha [recomendado](#) que el Ministerio de Justicia adopte las medidas legislativas que se considere oportunas para mejorar la coordinación con los jueces y la interoperatividad del ministerio fiscal, fomentando la utilización de los instrumentos técnicos y el acceso al Sistema de Registros Administrativos de Apoyo a la

Administración de Justicia (SIRAJ) y a otros registros oficiales del Ministerio de Justicia en los procesos de familia, y antes de dictar la resolución correspondiente para obtener una visión integral de los casos de violencia contra la mujer, especialmente cuando hay menores.

### ***Formación especializada***

El Defensor del Pueblo ha recomendado al Consejo General del Poder Judicial que refuerce la formación especializada de jueces y fiscales en temas de familia, para que sean capaces de detectar estas formas encubiertas de violencia contra la mujer y para que puedan afrontarse con más solvencia algunos problemas institucionales que suceden durante la sustanciación de los procesos de familia.

El Defensor del Pueblo ha recomendado también mejorar la formación de los profesionales que, bien en los institutos de medicina legal, bien en las entidades colaboradoras, como en los puntos de encuentro familiar, evalúen las relaciones familiares y emitan los informes periciales que utilizan los jueces para fundamentar sus decisiones. En especial, cuando estos profesionales están en contacto con menores que pueden haber sido víctimas de abusos sexuales.

El Defensor del Pueblo ha recomendado igualmente que todos los agentes públicos que dan servicio a estos menores en situación de riesgo reciban una formación específica sobre la violencia vicaria, incluyendo las manifestaciones de violencia física, psíquica, emocional, económica y sexual. Ha de considerarse que esta formación debe ser continua, evaluable, y extensible a los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a jueces y fiscales, peritos forenses, colegios de abogados, red de atención a las víctimas autonómica y local, educadores, médicos de atención primaria y médicos de urgencias, red de asistencia social autonómica y local, etcétera. Se requiere de una mayor y mejor dotación de especialistas en violencia contra menores en todos los ámbitos, que mejore la calidad de la intervención pública, y de sistemas públicos eficaces de inspección y rendición de cuentas que garanticen estos mismos principios a las entidades privadas de colaboración.

## INCIDENTES EN EL PERÍMETRO FRONTERIZO DE MELILLA [II, 5]

Los intentos de acceso irregular por el perímetro fronterizo de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla no constituyen una novedad y el Defensor del Pueblo les ha venido prestando una particular atención.

Las actuaciones para recabar información sobre los hechos acaecidos el 24 de junio se iniciaron inmediatamente después de conocerse la trágica noticia del salto a la valla fronteriza de Melilla durante el que lamentablemente perdieron la vida, al menos, veintitrés personas, y otras resultaron heridas de diversa consideración.

El 27 de junio se admitió a trámite una queja de varias entidades sociales que solicitaban la intervención del Defensor del Pueblo para esclarecer estos trágicos acontecimientos.

El propio Defensor del Pueblo y una delegación de esta institución viajaron a Melilla, el 19 de julio, para conocer directamente el testimonio de las autoridades de la ciudad autónoma, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las entidades que trabajan en la zona y de los propios migrantes. Se visitó el centro de estancia temporal de inmigrantes (CETI), donde se recogieron sus testimonios. También se visitó el perímetro vallado que separa Melilla de Marruecos para conocer el lugar donde sucedió la tragedia.

[...]

### ***Los rechazos en frontera***

Al Defensor del Pueblo le corresponde la supervisión de la actividad de la Administración y, aun no siendo competente para modificar o anular sus actos, puede sugerir la modificación de los criterios utilizados para su realización. Además, tal y como ha hecho en el presente asunto, podrá formular resoluciones para la adopción de nuevas medidas. Este es precisamente el sentido de las Recomendaciones formuladas, a fin de que se revisen y completen los procedimientos de interceptación que se llevan a cabo.

La premisa de la que ha de partirse es que la Administración tiene que ser capaz de actuar en estas situaciones críticas de manera acorde con los derechos humanos y los valores propios de un Estado social y democrático de derecho. La dignidad personal que siempre ha de asegurarse presupone la salvaguardia de una serie de derechos inherentes, tales como la vida, la integridad física y moral, la intimidad, la libertad, la seguridad y el derecho a no ser discriminado.

El Tribunal Constitucional (STC 172/2020) estableció la constitucionalidad de la figura del «rechazo en frontera» y, por tanto, no es esta una cuestión que ahora proceda discutir. Dicha sentencia establece que esta figura es un nuevo régimen que se habilita ante la situación particular que se produce en las demarcaciones territoriales de Ceuta y de Melilla.

Transcurridos ya más de dos años desde su publicación, el Defensor del Pueblo considera que se ha de desarrollar, sin más demora y por disposición reglamentaria, el procedimiento que regule esta figura, de conformidad con la interpretación realizada por el propio tribunal, que establece que el rechazo en frontera ha de permitir su aplicación a las entradas individualizadas, un pleno control judicial y el cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas por España.

En la actual situación, cuando se produce un asalto a los perímetros fronterizos en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, se constata que la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado se centra en intentar que todos o la mayor parte de quienes participan en el intento no lleguen a superar la valla, así como en su devolución. En el marco de estos dispositivos, en la forma y con las prioridades que se aplican, **no resulta posible detectar a menores de edad, con necesidades de protección internacional**, o a personas con discapacidad.

Por ello, el Defensor del Pueblo recomienda que, cuando se lleve a cabo un rechazo en frontera, se prevea la forma de facilitar siempre información sobre protección internacional y de verificar su situación y necesidades de protección. Esto requiere examinar, mediante un mecanismo adecuado y ágil de identificación y derivación, que no es menor de edad, que no desea pedir protección internacional en España o que no concurren indicios de que pudiera ser víctima de trata de seres humanos, dejando constancia escrita de todo ello.

[...]

## LA EQUIDAD EN LOS SERVICIOS EDUCATIVOS COMPLEMENTARIOS [II, 6]

El artículo 27 de la Constitución española establece que el derecho a la educación es un derecho fundamental y compete al sistema educativo establecer medidas de todo tipo que ayuden a compensar las desigualdades potenciando así la equidad en la educación. Es a través del sistema de becas y ayudas como el sistema educativo debe proporcionar los bienes y servicios educativos necesarios a aquellos alumnos que, por sus circunstancias socioeconómicas, no pueden afrontar su adquisición, dando de este modo cumplimiento en el ámbito educativo al mandato genérico contenido en el artículo 9.2 de la Constitución.

### ***La alimentación en el ámbito escolar***

El servicio de comedor escolar, en el que se incluyen los desayunos escolares, es un servicio educativo complementario con un marcado componente social. En este sentido, las ayudas que la Administración Pública otorga a los estudiantes de educación no universitaria, en concepto de servicio de comedor escolar, constituyen un pilar fundamental para la equidad y la cohesión social en educación, además de un importante recurso para avanzar en la conciliación de la vida laboral y familiar, especialmente para las mujeres, y una garantía del derecho a la protección de la infancia, en cuanto que permite el acceso a una alimentación equilibrada y saludable, base para un correcto desarrollo físico y mental.

La Recomendación (UE) 2021/1004 del Consejo de 14 de junio de 2021, por la que se establece una Garantía Infantil Europea (GIE), tiene como objetivo romper el ciclo de la pobreza infantil, garantizando el acceso de todos los niños, niñas y adolescentes que se encuentran en riesgo de pobreza o exclusión social a diferentes derechos o servicios básicos, entre los que se incluye el derecho a «una alimentación saludable» y «al menos a una comida saludable por día lectivo».

Para asegurar el cumplimiento de la GIE, la Comisión Europea ha establecido dos herramientas principales, una política y otra financiera. Por un lado, todos los Estados miembros han de contar con un Plan de Acción Estatal para la Implementación de la Garantía Infantil Europea y, por otro, deben dedicar, obligatoriamente, al menos, el 5 % de los recursos del Fondo Social Europeo Plus (FSE+), dentro del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, a intervenciones dirigidas a lograr los objetivos de la GIE. Con el Plan de Acción Estatal para la implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030), España se compromete a desarrollar los objetivos, metas y medidas necesarias para alcanzar las recomendaciones de la GIE, centrando su esfuerzo y orientación en mejorar y garantizar el acceso a derechos y a servicios de calidad e inclusivos a todos

los niños y adolescentes, teniendo en cuenta la dimensión espacial y territorial de la pobreza infantil, de la vulnerabilidad y las barreras de acceso a los servicios, potenciando para ello la participación social y la coordinación y efectividad en las actuaciones de las Administraciones Públicas y la acción social de las entidades del tercer sector.

Dentro del marco establecido en el mencionado plan de acción, en lo que aquí interesa, las medidas que adoptar, entre otras, son las siguientes: el incremento de la financiación y cobertura de las becas de comedor escolar; la extensión del servicio de comedor a centros infantiles, de educación primaria, secundaria y postobligatoria, priorizando los centros de especial complejidad; mejorar la implementación del programa escolar de consumo de frutas, hortalizas y leche; el acceso a una alimentación saludable a las familias en situación de vulnerabilidad, y el desarrollo de programas de desayunos escolares, especialmente en los centros con mayor concentración de alumnado en situación de vulnerabilidad.

En el curso 2019-2020, un 17,8 % de los centros públicos de educación primaria españoles no disponía de comedor escolar y solo uno de cada diez institutos de secundaria tenía este servicio, por lo que este alumnado no tenía posibilidad de acceder a uno, independientemente de su renta.

La generalizada falta de comedor escolar en los institutos de secundaria no atiende debidamente, a juicio del Defensor del Pueblo, las necesidades del alumnado de los primeros ciclos de la Educación Secundaria Obligatoria y constituye un problema especialmente gravoso en el caso del alumnado con necesidades educativas especiales. Los supuestos de los que ha tenido conocimiento el Defensor del Pueblo se refieren a alumnado que por la situación laboral de sus padres se ven obligados a comer solos en su casa y que debido a su corta edad o su diversidad funcional no cuentan con la autonomía para realizar esta actividad en condiciones adecuadas. En estos supuestos, el Defensor del Pueblo entiende que las administraciones deben realizar el esfuerzo organizativo necesario para procurar que estos alumnos puedan continuar manteniendo el servicio de comedor del que han disfrutado mientras han cursado la educación primaria, y así se ha trasladado a las administraciones concernidas.

La mayoría de las quejas recibidas en el Defensor del Pueblo en este sentido, durante 2022, están referidas a familias que no pueden hacer frente al pago del precio de este servicio complementario —que ronda los 100 euros mensuales por alumno y los 150 euros en los centros concertados, donde no hay un precio de referencia como en la pública—, y no han podido obtener una ayuda pública, al no cumplir con los requisitos económicos exigidos. Es una situación que tiende a agravarse en aquellas comunidades autónomas que prevén aumentar su precio máximo, congelado desde hace años, por estimar las empresas que prestan este servicio que, en un contexto inflacionista, su importe —que oscila entre los 3,5 y los 6,5 euros de media por alumno al día— no

permite sufragar los costes manteniendo al tiempo la calidad del menú y las condiciones laborales de los monitores escolares.

Las comunidades autónomas, desde cursos anteriores, tratan de afrontar esta realidad aumentando las partidas presupuestarias destinadas a la provisión del servicio de comedor. Sin embargo, este progresivo incremento sigue sin dar cobertura a toda la demanda existente, dados los bajos umbrales de renta familiar establecidos para acceder a estas ayudas. De modo que las becas llegan a los hogares más vulnerables, pero no así a aquellos que están en riesgo de serlo o a los que están en el límite de la precariedad con ingresos muy bajos que superan en muy poco el nivel de renta familiar establecido.

Ante la falta de datos públicos consolidados sobre la cobertura de las ayudas de comedor escolar a las familias, que permitan realizar un análisis comparativo interregional, ya que en algunas comunidades autónomas las entidades locales cubren o completan las becas comedor, resultan muy ilustrativos los estudios elaborados por Educo y Save the Children (ONG de cooperación internacional para la defensa de los derechos de la infancia), a partir de estadísticas oficiales de ámbito estatal del Instituto Nacional de Estadística y del Ministerio de Educación y Formación Profesional.

Según los datos estadísticos recogidos en los referidos informes, en España solo un 44,8 % del alumnado utiliza los servicios de comedor escolar en los centros públicos de educación primaria. Las regiones con menor renta son las que registran una menor asistencia. La utilización del servicio desciende a medida que la situación económica de las familias empeora.

Desde el punto de vista de la alimentación saludable, todos los estudios consultados revelan que a rentas más bajas les corresponde un mayor índice de obesidad. En 2022, la prevalencia de la obesidad infantil, se duplicó en los niños y adolescentes en hogares con niveles más bajos de renta con respecto a los que viven en hogares con más recursos<sup>1</sup>.

Los principales indicadores de pobreza o exclusión social en la infancia en España (AROE)<sup>2</sup> están recogidos en el Plan de Acción Estatal para la implementación de la Garantía Infantil Europea (2022-2030). La definición del indicador AROE agrupa a personas que viven en hogares con una renta inferior al 60 % de la mediana de la renta nacional equivalente. Según estos indicadores, en 2020, el 27,4 % de los menores de 18 años vivía en pobreza moderada, y un 9 % de la población infantil alcanzó la privación

---

<sup>1</sup> Datos publicados por la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición y el Alto Comisionado contra la Pobreza Infantil, en su informe [Obesidad y pobreza infantil: radiografía de una doble desigualdad](#).

<sup>2</sup> Indicador de riesgo de pobreza y exclusión, se corresponde con el acrónimo AROE, en inglés 'At Risk of Poverty and Exclusion'.

material severa. No obstante, en el curso 2019-2020 las ayudas, subvenciones o bonificaciones sobre el precio público del comedor escolar solo alcanzaron al 11,7 % del alumnado de educación infantil, primaria y secundaria, y no en todos los casos se obtuvo la totalidad de la ayuda.

No puede obviarse en este punto el análisis de esta realidad desde la perspectiva de la brecha de género. Los datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística (INE), en el año 2020, reflejan que tener hijos es un importante factor de riesgo de pobreza o exclusión social para las personas con economías vulnerables, siendo especialmente preocupante la situación de los hogares monoparentales, la inmensa mayoría de los cuales están a cargo de una mujer. Así, el porcentaje más alto de riesgo de pobreza o exclusión social corresponde al tipo de hogar formado por un adulto con uno o más hijos dependientes (49,1 %).

En España, se observa una gran disparidad geográfica en la cobertura, debida a la variación de los umbrales de renta familiar establecidos por cada comunidad autónoma, al presupuesto disponible para estas ayudas y, en menor medida, a los requisitos de acceso establecidos. Analizadas las últimas convocatorias, se ha podido comprobar que en algunas comunidades autónomas el umbral de renta familiar establecido es inferior al umbral de pobreza autonómico y que el límite de renta para una familia biparental con dos hijos no llega a superar la cuantía del salario mínimo interprofesional, o el doble del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM) vigente en 2022 (579,02 €/mes), estableciéndose, además, fórmulas de copago en función de los niveles de renta en muchas de ellas. Esto provoca que las familias españolas en las mismas condiciones tengan oportunidades diferentes para acceder al servicio de comedor escolar.

En definitiva, el Defensor del Pueblo considera que existen razones educativas, de protección, salud y conciliación para profundizar en la prestación del servicio de comedor en los centros de educación primaria y secundaria. Especialmente, hay que garantizar el acceso a este servicio para los alumnos con necesidades educativas especiales, y combatir las situaciones de malnutrición infantil. Se trata de garantizar el derecho a una alimentación saludable, a través de medidas encaminadas a reducir las barreras de acceso al comedor escolar que ha de ser de calidad e inclusivo, dada la incidencia que este servicio tiene en el desarrollo de la población infantil y en la conciliación de la vida familiar y laboral de los padres.

No corresponde al Defensor del Pueblo imponer unos criterios determinados para la obtención de estas ayudas. Pero en este grave contexto considera necesario avanzar en condiciones más equitativas con políticas públicas dirigidas a incrementar la cobertura del sistema de becas y ayudas de comedor escolar, ajustando la partida presupuestaria a las necesidades sociales y económicas existentes en cada momento, tomando como



referencia la tasa de riesgo de pobreza infantil. Todos los alumnos que carecen de recursos suficientes, para sufragar el acceso a este servicio deben percibir una ayuda.

### ***Servicio de transporte escolar en la Formación Profesional Básica***

Con la modificación que la Ley Orgánica 3/2020, de 29 de diciembre (LOMLOE), realizó de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE), la Formación Profesional Básica pasó a constituir la educación básica, junto a la Educación Primaria y la Educación Secundaria Obligatoria.

El equipo docente, a través del consejo orientador, propone la incorporación del alumno a un ciclo formativo de grado básico, atendiendo a su perfil académico y vocacional, de modo que se dé una vía para la obtención del graduado de Educación Secundaria Obligatoria a aquellos alumnos que, por su perfil, podrían abandonar los estudios sin haber obtenido dicha titulación, y se posibilite así su permanencia en el sistema educativo y su formación para el mundo laboral.

Para poner en contexto la importancia de la educación profesional básica basta destacar que, según datos de la última Encuesta de Población Activa (EPA), la tasa de abandono educativo temprano, esto es, de personas de 18 a 24 años que no han completado la segunda etapa de educación secundaria y no sigue ningún tipo de formación, si bien viene disminuyendo progresivamente, todavía supera el 13 %.

Con la nueva regulación se pone el acento en la valoración individualizada del perfil académico y vocacional del alumno, en la decisión de continuar su formación básica en la etapa de formación profesional. Atender a la vocación y a los intereses profesionales del alumno resulta esencial para que encuentre el estímulo que no ha encontrado en la educación secundaria obligatoria para culminar el ciclo formativo, conseguir la titulación e incorporarse al mundo profesional o proseguir su aprendizaje, que es el objetivo de este ciclo formativo.

En conexión con todo ello, la Ley de Educación obliga a las administraciones educativas a promover acciones destinadas a favorecer que todos los alumnos puedan elegir las opciones educativas que deseen, con independencia de su lugar de residencia, de acuerdo con los requisitos académicos establecidos en cada caso, y a facilitar el acceso a enseñanzas de alumnos procedentes de otras comunidades autónomas que no tienen la oferta educativa que desean cursar.

Resulta, por tanto, especialmente exigible el esfuerzo de las administraciones educativas de ofrecer a los alumnos que vayan a cursar la formación profesional básica el acceso a títulos del ámbito profesional en el que desean desenvolverse, por ser esta su opción educativa, como medida necesaria para facilitar su permanencia en el sistema educativo y ofrecerles mayores posibilidades para su desarrollo personal y profesional.

Es este el marco normativo en el que ha de interpretarse la obligación que impone a las administraciones el artículo 82 de la mencionada Ley de Educación, que obliga a garantizar la gratuidad de los servicios de transporte en la enseñanza básica, en la que ahora se incluye la Formación Profesional Básica, a todos aquellos alumnos que no dispongan de oferta educativa en su localidad de residencia.

En el estudio de las quejas recibidas, se ha podido constatar que algunas administraciones autonómicas reconocen el derecho a transporte escolar gratuito en las enseñanzas de Formación Profesional Básica en el centro más próximo al domicilio del alumno de entre los que impartan el mismo ciclo, modelo y jornada, o en el asignado por la autoridad educativa (de entre las opciones del alumno), e incluso lo reconocen para etapas no obligatorias. A título ilustrativo, pueden mencionarse las normativas sobre transporte escolar del País Vasco y de Navarra. Otras normativas autonómicas no se han adaptado para incluir la Formación Profesional Básica como enseñanza que da derecho a transporte escolar.

Por último, distintas administraciones autonómicas circunscriben la gratuidad en el transporte a los supuestos en los que en la localidad de residencia del alumno no exista oferta de esta etapa educativa, es decir, solo cuando en su localidad de residencia no se ofrece ningún ciclo de Formación Profesional Básica.

En este sentido, se tramitó un asunto concerniente a la Administración educativa de Andalucía, que había negado la gratuidad de transporte escolar a una alumna, en una localidad distinta, por considerar que había opciones de educación profesional que ya se impartían en su localidad de residencia.

A juicio del Defensor del Pueblo, se trata de una interpretación restrictiva de los derechos del alumnado que no resulta acorde con la regulación de la Formación Profesional Básica que establece la LOE y la propia Ley Orgánica 3/2022, de 31 de marzo, de ordenación e integración de la Formación Profesional.

En el supuesto examinado, además, se trataba de una alumna con necesidades educativas especiales, afectada por una discapacidad que condicionaba la formación que puede recibir y le impedía cursar los ciclos ofertados en su municipio de residencia.

El Defensor del Pueblo considera que, además de haberle debido conceder el transporte escolar gratuito por no existir ciclos de formación profesional relacionados con su vocación profesional en su municipio, debía haberse hecho por ser un apoyo para compensar sus «carencias y desventajas de tipo personal» que «impiden o dificultan el acceso y la permanencia en el sistema educativo» derivadas de su discapacidad, que constituye un «derecho básico» del alumno, de acuerdo con el artículo 6.3.j) de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación (LODE).

Ha de ponerse de relieve que los alumnos con necesidades educativas especiales precisan adaptaciones curriculares para cursar la educación secundaria obligatoria. Cuando, a pesar de estas adaptaciones, no consiguen culminar esta etapa educativa, su incorporación a un ciclo de formación básico constituye la mejor oportunidad, y en algunos casos la única, para obtener la titulación de graduado en Educación Secundaria Obligatoria.

Las anteriores consideraciones han servido de base a dos [Recomendaciones](#) dirigidas a la Administración educativa de Andalucía. La respuesta recibida no permite entender aceptadas estas recomendaciones, por lo que las actuaciones continúan abiertas.

En todo caso, debe dejarse constancia de la importancia de que las administraciones educativas revisen su normativa en materia de gratuidad y ayudas al transporte escolar para cursar Formación Profesional Básica. A juicio del Defensor del Pueblo, debe considerarse que forma parte de la educación básica, con la peculiaridad que impone la ley referida a la obligación de atender al perfil vocacional del alumno que se incorpora a estas enseñanzas en el sentido que ha quedado expuesto.

## PRESTACIONES PARA LA PREVENCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL [II, 8]

A los dos años y medio desde la creación del ingreso mínimo vital (IMV), en mayo de 2020, el Defensor del Pueblo sigue recibiendo muchas quejas. Los problemas que se detectan dan idea de la necesidad de seguir trabajando para mejorar esta herramienta fundamental en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

El objetivo tiene que ser consolidar un verdadero sistema estatal de garantía de ingresos, estable y mejorado progresivamente, que articule bien la acción de todas las Administraciones Públicas en su deber de asistencia social y dé una justa respuesta al derecho a la protección social de los más desfavorecidos. Se trata de un derecho que, en su más profunda acepción, recoge la Carta Social Europea revisada, que España ratificó en 2021.

Se abordan a continuación los principales asuntos tratados por el Defensor del Pueblo en 2022 en relación con el ingreso mínimo vital y con las rentas autonómicas de inclusión social.

[...]

### ***Requisitos de las unidades de convivencia***

El Defensor del Pueblo viene tramitando diferentes quejas sobre la forma en la que el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) interpreta los cambios en la composición de las unidades de convivencia beneficiarias del ingreso mínimo vital (IMV), y sobre el requisito de estar constituidas con seis meses de antelación.

Actualmente, el Instituto Nacional de la Seguridad Social considera que la salida de uno de los integrantes de la unidad de convivencia no supone la constitución de una nueva unidad con la obligación de acreditar de nuevo el requisito de espera de seis meses. Al fin y al cabo, los beneficiarios que quedan ya habían cumplido ese plazo de espera. Para esos casos procede una modificación de la cuantía a percibir. Esto se aplica, por ejemplo, en los casos de separación o divorcio, cuando uno de los progenitores deja el hogar.

Cuestión distinta es cuando **los menores** se trasladan de domicilio por un cambio en el régimen de custodia entre los progenitores. El Defensor del Pueblo formuló para estos casos una Recomendación para que se eximiera de ese plazo de convivencia continuada de seis meses, pero no ha sido aceptada.

[...]



## SUPERVISIÓN DE LA ACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS [SECCIÓN III]

### ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA [III, 1]

[...]

#### PERSONAL E INSTITUCIONES AL SERVICIO DE LA JUSTICIA [III, 1.3]

[...]

##### *Institutos de Medicina Legal*

Estos centros son colaboradores imprescindibles para el correcto desarrollo de muchos procedimientos judiciales, que han motivado varias actuaciones del Defensor del Pueblo. En concreto, cabe destacar [la siguiente Recomendación]:

- a la [Secretaría de Estado de Justicia](#) y a las comunidades autónomas con competencias en materia de Administración de Justicia, que se adopten las medidas necesarias para incorporar **especialistas médico forenses, psicólogos y asistentes sociales en menores** en todos los institutos de medicina legal y que se constituyan **unidades de valoración integral forense de menores**; y que los grupos de trabajo multidisciplinares encargados de elaborar la carta de servicios de las Unidades de Valoración Forense Integral (UVFI), el código ético y el protocolo de coordinación entre las UVFI y las oficinas de Atención a las Víctimas de Delitos acordado en el Plan de mejora para las Unidades de Valoración Forense Integral (PMUVFI) del ámbito del Ministerio de Justicia, estudien y propongan los cambios organizativos necesarios, la consolidación y regulación normativa de la estructura de la UVFI, las medidas aplicables de formación, docencia e investigación del personal, que sean necesarias para que se pueda llevar a cabo esta especialización.

[...]

#### REGISTRO CIVIL [III, 1.4]

##### *Nuevo modelo de Registro Civil*

En 2011 se promulgó una nueva Ley de Registro Civil que suponía un cambio muy profundo en el modelo. La magnitud de las reformas necesarias aconsejó a los sucesivos gobiernos reiteradas prórrogas en el período de *vacatio legis* inicialmente establecido, hasta alcanzar prácticamente una década. La entrada en vigor, definitivamente, el 30 de abril de 2021, de la nueva Ley del Registro Civil, que conlleva un nuevo modelo «desjudicializado», más acorde con la verdadera naturaleza de las tareas registrales,

supone la necesidad de profundizar en el esfuerzo para que el nuevo modelo sea real en toda España.

En consecuencia, el Registro Civil se encuentra en plena transformación hacia un registro único, electrónico, fundado en la existencia de una ficha individual para cada persona y completamente «desjudicializado», es decir, a cargo de letrados de la Administración de Justicia.

Esta profunda transformación —que agilizará sin duda todos los procedimientos registrales— se lleva a cabo, dada su complejidad, mediante un plan plurianual de implantación progresiva, que se prevé culminar en 2025.

En todo caso, el Defensor del Pueblo formuló en 2022 [...] Recomendaciones al Ministerio de Justicia, relativas al registro civil [entre ellas, la siguiente]:

- [Recomendación](#) para que se reitere, a todas las oficinas judiciales de los registros civiles, el contenido de la Circular de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública sobre los trámites de jura e inscripción de la nacionalidad española por residencia, del 5 de marzo de 2021, insistiendo en que se debe evitar la práctica de solicitar durante la realización del trámite de juramento otros documentos ajenos al expediente de nacionalidad, que no hayan sido solicitados por la autoridad competente durante su tramitación. Y que, en relación con las pautas generales sobre nacionalidad indicadas en la Instrucción de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública de 16 de septiembre de 2021, se especifique claramente que no se debe solicitar certificado de penales cuando los solicitantes, que eran **menores en el momento de la solicitud, alcanzan la mayoría de edad en el momento del juramento**.

[...]

## MENORES [III, 1.6]

### *Derechos de los menores en los procesos de familia*

El derecho del menor que tenga madurez suficiente a ser escuchado antes de que se adopten medidas judiciales sobre convivencia y visitas en las crisis de pareja es un elemento fundamental para que pueda ser adoptada la mejor decisión posible. A la luz de un caso conocido por el Defensor del Pueblo a través de una queja, concluyó que sería razonable una interpretación distinta del artículo 770, regla 4ª, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, a la que se venía llevando a cabo tradicionalmente con respecto a la edad mínima para la escucha, teniendo en cuenta, también, las innovaciones de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia.

Por ello, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Fiscalía General del Estado](#) que en el ámbito propio de las competencias que tiene legalmente atribuidas, se adopten las medidas que sean convenientes para garantizar que tanto la interpretación de la

mencionada regla cuarta del artículo 770 de la Ley de Enjuiciamiento Civil como su aplicación por parte del ministerio fiscal sea congruente con los fines y con las medidas adoptadas por la Ley Orgánica 8/2021, independientemente de los medios que la Administración General del Estado deba poner en funcionamiento para que esto sea posible. Se trata de que los menores por debajo de los 12 años de edad puedan ser efectivamente escuchados si tienen madurez suficiente, como permite dicha regla.

### ***Turno de oficio especializado en materia de menores en Canarias***

El Defensor del Pueblo ha [recomendado](#) a la consejería competente del Gobierno de Canarias que adopte las medidas económicas y presupuestarias necesarias para garantizar una financiación pública suficiente del turno especializado en violencia contra los menores, incluyendo, si fuese necesario, la modificación del baremo establecido, de acuerdo con el procedimiento previsto en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del presidente, y el incremento proporcional de las partidas presupuestarias públicas establecidas cada año al amparo de la Ley 1/1996, de 10 de enero, de asistencia jurídica gratuita, y destinadas a retribuciones del turno de oficio y asistencia jurídica gratuita.

### ***Menores infractores***

El Defensor del Pueblo abrió una actuación de oficio por el fallecimiento el 18 de abril de 2022 de una joven en el Centro de Internamiento Educativo para Menores Infractores Valle Tabares de San Cristóbal de La Laguna (Tenerife).

A partir de esta actuación [recomendó](#) a la consejería competente del Gobierno de Canarias que se den las instrucciones oportunas a todos los directores de los centros de internamiento de menores infractores de la Comunidad Autónoma de Canarias, para que siempre e inmediatamente se informe del fallecimiento de un menor en un centro al fiscal de guardia y al fiscal delegado de menores de la correspondiente provincia.

Tras recibirse otra queja, el Defensor del Pueblo ha [recomendado a la Diputación General de Aragón](#) que, dada la reiteración de la denuncia por el uso de medicación sedante de determinados internos y por la falta de diagnóstico y seguimiento médico psiquiátrico, se valore la necesidad de realizar una inspección *in situ* por parte de la Diputación General de Aragón, en concreto por el Departamento de Ciudadanía y Derechos Sociales responsable del centro. El Defensor del Pueblo considera que se debe comprobar que el Centro de Educación e Internamiento por Medida Judicial de Zaragoza da cumplimiento a las obligaciones legales previstas en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, y en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, así como a las resoluciones del Defensor del Pueblo en su condición de



Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) formuladas tras la visita realizada al centro en abril de 2021.

También, a tenor del resultado de la inspección que se lleve a cabo en este centro de Zaragoza, el Defensor del Pueblo recomendó que se adopten las medidas convenientes para favorecer un mayor bienestar psicosocial y médico de los jóvenes internos, limitando el uso de medicación incapacitante a situaciones de estricta necesidad.

## CENTROS PENITENCIARIOS [III, 2]

[...]

### MUJERES Y MADRES EN PRISIÓN [III, 2.4]

Es un criterio reiterado del Defensor del Pueblo la necesidad de prestar una especial atención a la situación de las mujeres en prisión.

Las condiciones de especial vulnerabilidad a las que se enfrentan implican que desde la Administración penitenciaria deban estudiarse y adoptarse medidas destinadas a paliar y no perpetuar la desigualdad existente entre hombres y mujeres.

[...]

Por otro lado, si las mujeres en prisión se ven abocadas a sufrir un trato desigual por razón de sexo, más grave aún es la situación de las mujeres presas que, además, son madres. Debido a que solo existen en todo el territorio nacional tres centros que posibilitan que las madres convivan con sus hijos menores, las dificultades en el cumplimiento de sus condenas se acrecientan.

Observados estos obstáculos por parte del Defensor del Pueblo, la Administración penitenciaria ha tratado de darles respuesta, creando programas específicamente pensados para la participación de las madres, tales como el Programa de educación en alimentación saludable o el Programa especial de intervención con madres en el contexto penitenciario, que engloba temas como el ejercicio físico, la alimentación o la violencia de género. Estas iniciativas se consideran positivas, si bien se observa que, en ciertas ocasiones, son necesarias otras estrategias para abordar las concretas necesidades de estas mujeres y hacer que aumente su interés por participar activamente en estos programas y beneficiarse de su contenido.

[...]

## CIUDADANÍA Y SEGURIDAD PÚBLICA [III, 3]

[...]

### ACTUACIONES POLICIALES [III, 3.4]

[...]

#### ***Corrección en el trato***

El trato incorrecto al ciudadano difiere de manera esencial de las actuaciones constitutivas de un abuso policial o delito de tortura o malos tratos causados por agentes policiales. Son comportamientos o actitudes despectivas con el ciudadano, con falta de cortesía, de esmero y educación o que constituyen disfunciones en el funcionamiento de los servicios policiales que generan un grado de insatisfacción al ciudadano, que, en todo caso, deben ser corregidas.

[...]

No siempre es fácil la distinción conceptual. Un ejemplo de ello es el tratamiento dado a la queja formulada al Defensor del Pueblo por la actuación de los agentes del Puesto Principal de la Guardia Civil de Verín (Ourense), presentada por usuarios que viajaban en un autobús en un control de tráfico, y a la que se dio el tratamiento previsto en la guía de buenas prácticas en el procedimiento de quejas y sugerencias.

A raíz de la misma, se ordenó la instrucción del pertinente informe a un oficial del sector de tráfico de Galicia, que concluyó sin haberse acreditado una incorrecta actuación por parte del mando de la Guardia Civil que intervino, al considerar que se ajustó al cometido y peculiar servicio de vigilancia del tráfico y seguridad vial, de velar por la integridad y seguridad vial de los **usuarios del autocar de menores afectado**.

No obstante, por la Jefatura de la Guardia Civil se le recordó al agente que en un futuro se ciñese al protocolo recogido en las normas de la agrupación de tráfico y la necesidad de cuidar el trato con los ciudadanos en las distintas actuaciones con ocasión del servicio, evitando así cualquier incidencia que pudiese derivar en la presentación de quejas como la interpuesta.

[...]

## MIGRACIONES [III, 4]

[...]

### ENTRADA A TERRITORIO NACIONAL [III, 4.2]

Las alegaciones del uso excesivo de la fuerza durante los episodios en los que resulta necesario el uso de la contención física, para la ejecución de una inadmisión de entrada o durante la estancia en las salas de rechazados o solicitantes de protección internacional, han sido de nuevo objeto de quejas.

[...]

Nuevamente en 2022, con motivo de una queja en la que un ciudadano extranjero alegaba malos tratos tras ser denegada su entrada en territorio español, el Defensor del Pueblo formuló una [Sugerencia](#) a dicha comisaría, que tampoco fue aceptada, a fin de que se permitiera la entrada en territorio nacional por motivos humanitarios y de interés público. Además, en este caso se daba la circunstancia de que el ciudadano extranjero era progenitor de **un menor español**.

Por otro lado, la denegación de entrada a familiares de ciudadanos españoles ha motivado la intervención de esta institución en distintas ocasiones. En el mes de junio, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales a la Dirección General de la Policía](#), a fin de que se permita la entrada en territorio nacional de aquellas **personas menores de edad** que acreditan su condición de hijos de residentes de larga duración en España o de progenitores que han adquirido la nacionalidad española.

El Defensor del Pueblo ha intervenido también, formulando una [Sugerencia a la Dirección General de Política Interior](#), en procedimientos iniciados para el reconocimiento del estatuto de apátrida en un puesto fronterizo. A juicio del Defensor del Pueblo, las garantías en estos procedimientos deben ser lo más amplias posible, por su especial vinculación con los derechos humanos, y debe autorizarse la permanencia en España durante su tramitación. Proceder a la devolución de estas personas sin que haya finalizado la tramitación procesal, contraviene el espíritu de la normativa aplicable y genera serios perjuicios a los interesados. Y ello porque su ausencia dificulta el cumplimiento de la obligación de colaborar y de responder a los más que posibles requerimientos de información adicional o de comparecencia personal previstos legalmente, con lo que el procedimiento estaría abocado al archivo.

Respecto a las condiciones de las salas del puesto fronterizo del Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas, el Defensor del Pueblo ha de dejar constancia, un año más, de la inadecuación de las instalaciones para estancias tan largas. Estas

condiciones son especialmente gravosas para **los menores de edad**, mujeres embarazadas o personas con determinadas patologías médicas.

Las quejas que habitualmente recibe el Defensor del Pueblo se centran en las dificultades de acceso al equipaje facturado, la calidad de la comida, la situación de los **menores de edad**, las salidas al exterior para recibir luz solar, la dotación de material sanitario y de higiene suficiente y las restricciones en la comunicación telefónica. Esta última cuestión ha sido objeto de actuación con AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), a fin de que se doten estas instalaciones de cabinas de teléfono que permitan no solo recibir llamadas, sino también realizar llamadas al exterior, bien de pago, o bien a teléfonos gratuitos, como el del Defensor del Pueblo, con quien estas personas tienen derecho a comunicarse.

[...]

#### ENTRADA POR PUESTOS NO HABILITADOS [III, 4.4]

[...]

##### **Actuaciones por las entradas en Ceuta, en 2021**

Las actuaciones iniciadas tras la situación creada por Marruecos, al dejar de controlar su frontera, han finalizado en lo relativo a las personas adultas, si bien continúan respecto a **los menores**.

En el caso de las personas yemeníes y congoleñas, que afirmaban haber sido devueltas sin procedimiento alguno, a pesar de haber solicitado protección internacional, la Secretaría de Estado de Seguridad contestó al Defensor del Pueblo indicando que no tenía constancia de que ninguna de ellas hubiese accedido a Ceuta.

El Defensor del Pueblo dio traslado de esta información a las entidades que habían formulado las quejas, al objeto de obtener datos complementarios que permitiesen continuar las actuaciones. En el momento de elaboración de este informe no se ha recibido la citada información.

#### MENORES EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS [III, 4.5]

El Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, modificó el régimen jurídico establecido en el Reglamento de Extranjería desde 2011, para los menores extranjeros no acompañados y los jóvenes extutelados.

A la vista de los datos facilitados por la Dirección General de Migraciones, el impacto de la citada reforma un año después de su aprobación puede considerarse muy positivo. Así, se registraron 18.299 solicitudes, de las que se concedieron 14.584.

Se han concedido 6.507 autorizaciones de residencia a menores extranjeros no acompañados, 4.539 de carácter inicial. En el caso de los jóvenes ex tutelados se han concedido 8.347 autorizaciones de residencia.

Según datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a 31 de diciembre de 2022, se encontraban inscritos en el Registro de Menores Extranjeros No Acompañados 11.417 menores, de ellos 1.903 eran niñas.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
3.594	2.841	3.660	3.341	3.997	6.414	13.796	12.417	9.030	3.048	11.417

El impacto positivo de la reforma se aprecia también con claridad en el número de altas laborales en el sistema de la Seguridad Social que, según los datos facilitados, se han multiplicado por tres en los primeros meses de vigencia de la reforma. A 30 de junio de 2021 figuraban 2.217 personas de todo el colectivo en estudio con al menos un día de alta laboral en Seguridad Social en dicho mes, y en noviembre de 2022 la cifra se había multiplicado por tres, hasta 7.306. Entre el subgrupo de los jóvenes de 18 a 23 años, se ha pasado de 2.077 personas a 7.054, en el mismo período.

La exigencia a los jóvenes extutelados de un certificado actualizado del padrón para poder recoger las TIE (tarjeta de identidad de extranjero) se ha solucionado en 2022. Este requisito era de imposible cumplimiento para un buen número de ellos, o bien se demoraba tanto que al momento de recoger la tarjeta no se la expedían, con el argumento de que el plazo de validez restante era inferior a seis meses.

Por ello, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Dirección General de la Policía](#). Tras su aceptación, el citado organismo comunicó que se había incluido en el Manual de Expedición de la Tarjeta de Identidad de Extranjero, de julio de 2022, la exención de aportar empadronamiento a estos jóvenes, registrando el domicilio consignado en la solicitud.

Por otra parte, a la vista de que el Defensor del Pueblo seguía recibiendo quejas relacionadas con la falta de mención en las tarjetas de la autorización para trabajar a partir de los 16 años, la Dirección General de la Policía incluyó también una referencia expresa en el citado manual. Asimismo, en aquellos casos en los que se detecte la incidencia de que, en tarjetas en vigor, no conste la citada mención, se han dado instrucciones para que se proceda a su sustitución por otra en la que figure la leyenda correcta.

### ***Determinación de la edad***

Las quejas relacionadas con el procedimiento de determinación de la edad continúan siendo objeto de atención por parte del Defensor del Pueblo. En su última memoria anual, la Fiscalía General del Estado considera que la única solución a los problemas que se plantean es el desarrollo de una ley específica reguladora de la determinación de la edad, que diseñe un procedimiento judicial, en el ámbito de la jurisdicción civil, con todas las garantías de audiencia y debida asistencia al posible menor.

La Secretaría de Estado de Justicia ha comunicado al Defensor del Pueblo, ya en enero de 2023, que, el Anteproyecto de Ley por la que se regula el procedimiento de evaluación de la edad, está pendiente de recibir el dictamen del Consejo de Estado y el informe del Consejo General del Poder Judicial. Añade que, la publicación del documento «Procedimiento de valoración forense de niños, niñas y adolescentes migrantes sin referentes familiares sobre los que existan dudas sobre su minoría de edad», mantiene su aprobación condicionada por el pleno del Consejo Médico Forense, a la espera de estudiar su adaptación a lo previsto en el citado anteproyecto.

Hasta tanto la citada norma sea una realidad, la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta materia mantiene el criterio de que, si el interesado aporta un acta de nacimiento y un pasaporte que no han sido impugnados, no es razonable considerarlo indocumentado, a efectos del artículo 35.3 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

A pesar de lo anterior, durante 2022, el Defensor del Pueblo ha recibido quejas en las que se exponía que, a pesar de la existencia de documentación identificativa, el menor había sido considerado indocumentado y sometido al procedimiento de determinación de la edad.

En el caso de Canarias, la situación es especialmente preocupante, ya que cientos de menores permanecen a la espera de que la fiscalía dicte el decreto de determinación de la edad. El Defensor del Pueblo ha solicitado ampliación de la información remitida, en relación con las actuaciones que se realicen para dotar, con carácter de urgencia, de los medios humanos necesarios a la Fiscalía Provincial de Las Palmas, al objeto de agilizar la resolución de la gran cantidad de expedientes de determinación de la edad que se encuentran en curso.

De acuerdo con los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, a finales de 2022 eran 2.266 los menores (267 niñas) dados de alta en el citado registro en esa comunidad autónoma. Este número contrasta con las menos de 800 autorizaciones de residencia que, según datos de la Delegación del Gobierno en la Comunidad Autónoma de Canarias, han sido expedidas a favor de menores extranjeros no acompañados, que se encuentran bajo la guarda o tutela de la entidad de protección

de menores. Ya en 2023, se ha recibido nueva información del citado organismo, reconociendo la necesidad de poner fin a esta situación y dando cuenta de las medidas que se han puesto en marcha para solucionarla.

### ***Cédula de inscripción***

Otra cuestión que provoca numerosas quejas —de nuevo en Canarias— se refiere a la denegación de cédula de inscripción a los menores extranjeros no acompañados que no pueden obtener su documentación identificativa durante su minoría de edad. Al respecto se han formulado sugerencias tanto a la [Subdelegación del Gobierno en Santa Cruz de Tenerife](#), como a la [Comisaría Provincial de Santa Cruz de Tenerife](#).

Esta irregular actuación, de la que se ha dado traslado a la fiscalía, supone vaciar de contenido los preceptos de la reforma reglamentaria que regulan la tramitación de la autorización de residencia y de la cédula de inscripción de los menores extranjeros no acompañados y de los jóvenes extutelados. Esta reforma se abordó precisamente para facilitar el acceso a la documentación identificativa de los menores y de los jóvenes, para evitar su acceso a la mayoría de edad indocumentados y en situación de irregularidad administrativa.

### ***Situación en Ceuta***

En su última memoria, la Fiscalía General del Estado da cuenta de la intervención de la Fiscalía de Ceuta, frente a devoluciones administrativas de menores extranjeros no acompañados, llevadas a cabo por la delegación de gobierno que, según indica «suponían atajos y cercenaban garantías básicas del procedimiento de repatriación como la audiencia del interesado, la presencia de un defensor y la intervención del ministerio fiscal».

En ese mismo sentido, el Defensor del Pueblo formuló un [Recordatorio de deberes legales al ministro del Interior](#), quien ha respondido indicando que varios de los procedimientos judiciales iniciados se encuentran aún en curso, puesto que han sido recurridos en casación ante el Tribunal Supremo. Alega también el citado ministerio que carecería de competencia para reponer a los menores extranjeros no acompañados en los derechos que les fueron conculcados. Las actuaciones continúan abiertas.

### ***Visitas a centros de menores en Canarias***

En noviembre de 2022, el Defensor del Pueblo realizó visitas no anunciadas a la comunidad autónoma canaria. Visitó cinco centros de menores, dando traslado a las administraciones con competencias en la materia de las cuatro principales preocupaciones: los dispositivos de emergencia de menores extranjeros que, en la práctica, están funcionando como centros de protección estables; la falta de tramitación de las autorizaciones de residencia de los menores, especialmente urgente en aquellos



casos en los que están próximos a cumplir 18 años; la falta de aplicación de las medidas previstas, tras la entrada en vigor de la reforma del Reglamento de Extranjería, para la documentación de aquellos que han alcanzado la mayoría de edad sin estar documentados, y los obstáculos para el acceso al procedimiento de protección internacional y la presencia de adultos, con documentación que acredita esta circunstancia, en centros de menores.

[...]

#### EXPULSIONES Y DEVOLUCIONES [III, 4.7]

[...]

##### ***Condiciones de detención y primera acogida***

En las visitas realizadas a Canarias en noviembre de 2022, el Defensor del Pueblo ha constatado una mejoría significativa en las condiciones de detención de las personas migrantes que son interceptadas intentando acceder irregularmente a las islas, particularmente visibles en las instalaciones de la isla de Gran Canaria. Se aprecia el esfuerzo realizado para conjugar los estándares de seguridad necesarios con las especiales condiciones en las que llegan estas personas, tras duras travesías marítimas.

El Centro de Atención Temporal de Extranjeros (CATE) de Barranco Seco en Gran Canaria constituye, a juicio del Defensor del Pueblo, el modelo de estas instalaciones, así como de régimen de funcionamiento, que podría ser replicado en los otros centros policiales de estas características. Cabe destacar como buenas prácticas que se permita a las personas detenidas hacer uso de sus teléfonos móviles, así como transitar por los espacios al aire libre con los que cuentan las instalaciones.

En Fuerteventura y Lanzarote se apreciaron también mejoras sustanciales respecto de las condiciones que se encontraron en las anteriores visitas. Sin embargo, en ambos casos el Defensor del Pueblo considera que las instalaciones no reúnen las condiciones necesarias para poder denominarse CATE y que se debe seguir trabajando para mejorar las instalaciones e introducir cambios sustanciales en el régimen de funcionamiento.

Al tiempo que se comunicaban las conclusiones relativas a las instalaciones de Fuerteventura de una visita efectuada en 2021, el Defensor del Pueblo formuló una [Recomendación a la Secretaría de Estado de Seguridad](#) para que se dicten las instrucciones necesarias a fin de que las plantillas policiales procuren que **los menores de edad**, las mujeres embarazadas o las personas que hayan manifestado su intención de solicitar protección internacional, no sean detenidas tras ser interceptadas intentando acceder irregularmente a territorio nacional.

En estos casos se deberían tener identificados en cada localidad, en coordinación con la Secretaría de Estado de Migraciones, los recursos del sistema de acogida humanitaria para su inmediata derivación. En el caso de Lanzarote, se comprobó que se estaba actuando de conformidad a la Recomendación formulada, no así en las otras islas visitadas, por lo que se ha reiterado el contenido de dicha resolución.

#### **GESTION DE LA ACOGIDA HUMANITARIA DE LAS PERSONAS QUE NO PUEDEN SER EXPULSADAS [III, 4.8]**

La gestión de la acogida de aquellas personas que, por motivos diversos, no pueden ser expulsadas o devueltas, ha sido, durante 2022, objeto de varias actuaciones del Defensor del Pueblo. Como ya se ha indicado en anteriores informes, resulta necesario poner en marcha las medidas previstas en la directiva de retorno que establece que los Estados miembros han de abordar esta situación, definiendo las condiciones básicas de subsistencia en su legislación nacional.

Estas medidas, aun siendo obvio que no solucionan el problema en su conjunto, sí que contribuirían a que las personas extranjeras sometidas a decisiones de retorno no ejecutables salgan de las situaciones de precariedad y marginalidad en las que con frecuencia se encuentran.

Las mujeres que llegan acompañadas de **bebés o menores de corta edad** constituyen un buen ejemplo de esta situación, por tanto, de vulneración de derechos. Según los datos facilitados por la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, en 2022 llegaron 700 menores acompañados a las costas.

El incremento de mujeres con **niños** que se detecta en los últimos años en las llegadas irregulares, principalmente a Canarias, ha sido objeto de especial análisis en las visitas no anunciadas realizadas por el Defensor del Pueblo. Por ello, dio traslado a la Administración de la necesidad de mejorar la coordinación entre los distintos organismos con competencias en la materia y de la necesidad de mejorar los protocolos con enfoque de género y de infancia en la acogida humanitaria.

Durante 2022, el Defensor del Pueblo ha realizado nuevas visitas no anunciadas a centros del sistema de acogida, tanto al Centro de Estancia Temporal para Inmigrantes de Melilla como a los puestos en marcha por el denominado Plan Canarias. Estos recursos albergaban a un número significativo de personas con necesidades de protección internacional junto a otras, en situación irregular y que por distintos motivos eran inexpulsables.

La supervisión de las condiciones en que se encuentran estas personas resulta particularmente compleja, a la vista de que su marco regulador, el Real Decreto 441/2007, de 3 de abril, por el que se aprueban las normas para la concesión directa de subvenciones a entidades y organizaciones que realizan actuaciones de atención

humanitaria a inmigrantes, tan solo establece unos conceptos mínimos que son susceptibles de subvención, sin entrar en qué requisitos o condiciones deben reunir los recursos que las entidades sociales dispongan para estos fines.

Por su parte, el Real Decreto 220/2022, de 29 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento por el que se regula el sistema de acogida en materia de protección internacional, determina en su disposición adicional tercera la acción concertada para la gestión de programas de atención humanitaria del Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Lo dispuesto en su título V, relativo a la gestión del sistema de acogida de asilo mediante la acción concertada, es aplicable a la gestión de programas de atención humanitaria a personas migrantes.

Este nuevo mecanismo de gestión pretende dar respuesta a este contexto de mayor presión, aunando la prestación de una acogida y atención a las personas migrantes vulnerables con una gestión más eficiente de los recursos disponibles.

Con posterioridad a las visitas citadas del Defensor del Pueblo, se publicó la Resolución de 14 de noviembre de 2022, de la Dirección General de Atención Humanitaria e Inclusión Social de la Inmigración, por la que se establece la planificación de prestaciones, actuaciones y servicios que deben atenderse dentro del programa de atención humanitaria mediante acción concertada para los ejercicios 2023-2026.

A la vista de esta nueva regulación, resulta necesario esperar un tiempo prudencial, a fin de comprobar el impacto que este nuevo sistema produce en el sistema de acogida humanitaria.

[...]

## IGUALDAD DE TRATO [III, 5]

[...]

### DISCRIMINACIÓN POR ORIGEN ÉTNICO, RACIAL O NACIONAL [III, 5.1]

[...]

#### ***Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal o acudir a una comisaría de Policía***

[...] [E]l Defensor del Pueblo ha concluido las actuaciones iniciadas el pasado año con la Delegación del Gobierno en la Ciudad de Melilla, relacionadas con las resoluciones de expulsión dictadas contra varias personas con fuerte arraigo en la ciudad autónoma, tras proceder a **la escolarización de sus hijos**.

La citada delegación del gobierno sostenía que estos procedimientos no se iniciaban tras el ejercicio legítimo del derecho a la educación de sus hijos, sino en atención a una labor policial de investigación relacionada con múltiples fraudes en el empadronamiento para **la escolarización de menores** no residentes en dicha ciudad.

El Defensor del Pueblo no compartía esta interpretación y mostró su preocupación por la actuación policial y por la justificación que realizaba la delegación del gobierno. Sin embargo, se suspendieron las actuaciones, ya que las resoluciones de expulsión fueron recurridas judicialmente. El Juzgado de lo Contencioso-Administrativo número 3 de Melilla dictó Sentencia, el 19 de octubre de 2022 —firme en el momento de elaboración de este informe—, por la que se anuló una de estas resoluciones de expulsión al establecer su desproporción y la lesión que suponía para los vínculos familiares del recurrente, ya que quedó acreditado que residía en la ciudad desde hacía años e incluso que sus dos hijos nacieron en Melilla. Asimismo, la sentencia recoge entre los hechos probados que el expediente de expulsión se inició con motivo de la escolarización.

#### ***Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales***

En el pasado informe anual, el Defensor del Pueblo dio cuenta de las Sugerencias formuladas respecto a **la escolarización de los menores extranjeros residentes** en Melilla y de su aceptación. En 2022 tuvo que realizar una nueva intervención, al comprobar que, en las instrucciones publicadas en el sitio web del Ministerio de Educación y Formación Profesional con los requisitos para la escolarización en Melilla, se exigía la presentación de un empadronamiento colectivo de la unidad familiar, del que

no disponen un elevado número de personas, así como de un libro de familia, del que carecen quienes no han nacido en la ciudad autónoma.

La información contravenía la Resolución de 11 de febrero de 2022, de la Secretaría de Estado de Educación, que regula el proceso de admisión de alumnos en centros docentes públicos y privados concertados en las ciudades de Ceuta y Melilla para el curso 2022-2023. Por lo anterior, en abril, el Defensor del Pueblo solicitó al citado ministerio la modificación de la información que se ofrecía en su web. En su respuesta, la Dirección General de Planificación y Gestión Educativa indicó que la información errónea había quedado corregida, ya que se habían dado instrucciones a la Dirección Provincial de Educación en Melilla en este sentido.

Finalmente, hay que dar cuenta de un nuevo Dictamen del Comité de Derechos del Niño, de 22 de septiembre de 2022, relacionado con menores respecto a los cuales el Defensor del Pueblo también realizó actuaciones. El citado comité recomienda: a) garantizar que, ante solicitudes de escolarización de menores en Melilla que alegan ser residentes de la ciudad, las autoridades locales, administrativas y judiciales tomen acciones efectivas y expeditas para corroborar dicha residencia; b) garantizar que, en caso de que la residencia efectiva de niños y niñas que solicitan su escolarización sea comprobada, las autoridades locales, administrativas y judiciales, procedan inmediatamente a su escolarización; c) garantizar que cuando existe una disputa sobre el derecho a la educación de un menor, exista un remedio efectivo y accesible, que sea impartido rápida y diligentemente y que garantice que su existencia y modalidades sean bien conocidas por ellos y sus padres o responsables, y d) proveer capacitación especializada para jueces y personal administrativo sobre la aplicación de la convención.

#### DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE CUALQUIER OTRA CONDICIÓN O CIRCUNSTANCIA PERSONAL O SOCIAL [III, 5.2]

[...]

##### ***Menores extranjeros en situación irregular***

La situación de los menores extranjeros en situación irregular constituye una de las mejores pruebas para comprobar si, tanto las normas como la práctica administrativa, actúan tomando en consideración su interés superior, por encima de cualquier otro interés legítimo, y sin que su situación de irregularidad administrativa impida el ejercicio de los derechos de los que son titulares.

El interés superior de cualquier menor, con independencia de si está autorizado a residir en España, tiene un contenido triple, con una misma finalidad que no es otra que la de asegurar el respeto completo y efectivo de todos sus derechos y su desarrollo integral. Se trata, en primer lugar, de un derecho sustantivo, en el sentido de que el menor tiene derecho a que se evalúe su mejor interés, antes de adoptar cualquier

medida que le concierna y, en el caso de que haya otros intereses, se hayan ponderado a la hora de llegar a una solución. Es también un principio general de carácter interpretativo, de modo que si una disposición jurídica puede ser interpretada en más de una forma, se debe optar por la interpretación que mejor responda a los intereses del menor. Por último, es igualmente una norma de procedimiento. Esta dimensión resulta especialmente relevante para los procedimientos que afectan a los menores extranjeros en situación irregular, ya que son precisamente las dificultades administrativas las que impiden en la práctica el ejercicio de sus derechos.

El Defensor del Pueblo supervisa cuidadosamente que, en aquellos casos en los que se haya de aplicar la normativa de extranjería, se tenga en consideración el interés superior del menor y la prohibición de discriminación por nacionalidad que establece la Convención de los Derechos del Niño.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, establece en sus artículos 1 a 3, que lo dispuesto en esta ley se entenderá, en todo caso, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales y en los tratados internacionales en los que España sea parte. Por tanto, en el caso de los menores extranjeros, la Convención de los Derechos del Niño, así como la legislación nacional y autonómica en materia de infancia constituyen el marco interpretativo.

En concreto, la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de protección jurídica del menor, establece que los menores extranjeros que se encuentren en España tienen derecho a la educación, asistencia sanitaria y servicios y prestaciones sociales básicas, en las mismas condiciones que los menores españoles.

Por su parte, todos los poderes públicos, en el diseño y elaboración de las políticas públicas, han de tener como objetivo la plena integración de los menores extranjeros en la sociedad española.

La entrada en vigor de la Ley 15/2022 de 12 de julio, integral para la igualdad de trato y la no discriminación, junto a la Sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, el 25 de abril (STS 1591/2022), constituyen un nuevo marco interpretativo que, a juicio del Defensor del Pueblo, permite realizar nuevas actuaciones, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos de los menores extranjeros en situación irregular que se encuentran en España.

A finales de 2022, el Defensor del Pueblo inició tres actuaciones de oficio, a la vista de las posibles dificultades que pudieran producirse en el acceso al derecho a la salud, a la educación y al empadronamiento en las mismas condiciones que los menores españoles.

El informe de evaluación a España de 2022, realizado por la Comisión Europea en el ámbito de la supervisión de la aplicación de la Directiva 2008/115/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, ha puesto de manifiesto que los menores que están sujetos al procedimiento de retorno no reciben una decisión de retorno individual, y no son mencionados en las resoluciones de sus padres. Esta práctica, unida a la falta de fundamentos de hecho y de derecho, no cumple los requisitos previstos en la citada directiva.

### ***Empadronamiento***

El Defensor del Pueblo ha tenido conocimiento, a través de las quejas recibidas, de las dificultades de acceso al padrón que enfrentan en diferentes municipios los menores extranjeros en situación irregular y la repercusión que esta situación tiene en su acceso a la sanidad y a la educación.

Por un lado, se trata de numerosas quejas procedentes de Ceuta y Melilla, en las que, junto a la imposibilidad de acreditación de una vivienda que cumpla los requisitos impuestos por esas ciudades autónomas, se une la interpretación que estas realizan acerca del requisito de la residencia legal de los progenitores o **de los menores** para el acceso al padrón.

Por otro lado, el Defensor del Pueblo también recibe quejas sobre la imposibilidad de acceso al padrón municipal en aquellos casos en los que la unidad familiar, en la mayoría de los casos mujeres solas en situación irregular con hijos a cargo, tan solo cuentan con una resolución dictada por el Ministerio del Interior, que acuerda su salida obligatoria de territorio nacional que, por motivos diversos, no se ejecuta.

El padrón no tiene como finalidad el control de la regularidad de la estancia de los extranjeros en España. Es un mero censo de la población realmente existente, que tiene por objeto permitir a las Administraciones Públicas dimensionar los servicios públicos y conocer los recursos necesarios para atender las necesidades básicas de la población.

Con carácter general, los ayuntamientos exigen la acreditación de documentación identificativa para la inscripción en el padrón para comprobar que los datos personales facilitados son correctos (nombre, apellido, nacionalidad, sexo, lugar y fecha de nacimiento).

La exigencia misma de estos datos para los menores en situación irregular que se encuentran en España constituye un obstáculo insalvable que les impide en la práctica, no solo el ejercicio de los derechos de los que son titulares, sino también la acreditación de su mera existencia. El Defensor del Pueblo tiene que insistir en la especial situación

de vulnerabilidad en la que se encuentran estos niños, y la obligación de todos los poderes públicos de remover los obstáculos para que puedan acceder a los servicios sociales básicos, la salud, la educación y, al llegar a la mayoría de edad, al mercado laboral y a las enseñanzas no obligatorias.

Por lo anterior, resulta preciso encontrar fórmulas que permitan el acceso al padrón municipal de estos menores que no cuentan con una tarjeta de residencia (TIE), o con un pasaporte de su nacionalidad, o un NIE, ya que la situación de indocumentación e irregularidad documental en España de sus progenitores se lo impide.

El Tribunal Supremo, en la Sentencia 473/22 de 25 de abril de 2022, estableció que la exigencia de visado para proceder al empadronamiento de los menores provenientes de Nador (Marruecos) carece de cobertura legal y constituye un trato discriminatorio tanto en relación con los menores españoles como respecto de menores extranjeros de otras procedencias. Establece el alto tribunal que no cabe entender que unas instrucciones para la gestión del padrón municipal en un municipio concreto puedan innovar el ordenamiento jurídico que, además, ha de examinarse en su totalidad, teniendo en cuenta esencialmente, en este caso, la Convención de los Derechos del Niño.

### ***Asistencia sanitaria a menores extranjeros***

El artículo 24 de la Convención de Derechos del Niño establece que los Estados parte reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados parte han de esforzarse por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

La Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, reconoce que los extranjeros tienen derecho a la asistencia sanitaria en los términos previstos en la legislación vigente en materia sanitaria.

El artículo 15 de la mencionada Ley integral para la igualdad de trato y contra la discriminación establece que las administraciones sanitarias, en el ámbito de sus competencias, garantizarán la ausencia de cualquier forma de discriminación en el acceso a los servicios y en las prestaciones sanitarias por razón de cualquiera de las causas previstas en dicha ley. Además, promoverán acciones destinadas a aquellos grupos de población que presenten necesidades sanitarias específicas, tales como las personas menores de edad. Por tanto, el establecimiento de requisitos discriminatorios para acceder al derecho a la sanidad sin restricciones por parte de menores extranjeros supondría una vulneración de un derecho fundamental.



En este sentido, el Defensor del Pueblo inició unas actuaciones de oficio para conocer la interpretación que realizan las autoridades sanitarias del Real Decreto-ley 7/2018, de 27 de julio, sobre el acceso universal al Sistema Nacional de Salud, y de la Resolución de 20 de junio de 2019, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia, por la que se hacen públicas las Recomendaciones para el procedimiento de solicitud, registro y expedición del documento certificativo que acredita a las personas extranjeras que encontrándose en España no tengan residencia legal en territorio español, para recibir asistencia sanitaria.

Preocupa especialmente, en el caso de menores de edad sin pasaporte o documento oficial de identidad, los requisitos que se exigen para acreditar su identidad, así como las dificultades —en mucho caso insalvables para estos niños— que se exigen para la acreditación de su estancia en España por un período superior a tres meses. El Defensor del Pueblo queda a la espera de las contestaciones de las distintas administraciones.

### ***Educación del alumnado no comunitario***

El artículo 28 de la Convención de Derechos del Niño establece que, los Estados parte reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular: a) implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos, y b) fomentar el desarrollo, en sus distintas formas, de la enseñanza secundaria, incluida la enseñanza general y profesional, hacer que todos los niños dispongan de ella y tengan acceso a ella y adoptar medidas apropiadas tales como la implantación de la enseñanza gratuita y la concesión de asistencia financiera en caso de necesidad.

El derecho y el deber a la educación, que incluye el acceso a una enseñanza básica, gratuita y obligatoria a los extranjeros menores de dieciséis años, se encuentra expresamente reconocido en la legislación de extranjería.

Además, los extranjeros menores de dieciocho años también tienen derecho a la enseñanza postobligatoria. Este derecho incluye la obtención de la titulación académica correspondiente y el acceso al sistema público de becas y ayudas en las mismas condiciones que los españoles. En caso de alcanzar la edad de dieciocho años en el transcurso del curso escolar, conservarán ese derecho hasta su finalización.

El Tribunal Constitucional, en las sentencias 236/2007 y 155/2015, declaró el derecho universal a la educación con independencia de su nacionalidad, situación administrativa, edad y ciclo educativo.

El Defensor del Pueblo, tras analizar la normativa reguladora de los procesos de admisión de alumnos en enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación

profesional) en centros sostenidos con fondos públicos, ha podido comprobar que la documentación acreditativa de la identidad exigida en los procesos de admisión difiere de unas administraciones educativas a otras, siendo en muchos casos imprecisa.

Por lo anterior –como también se da cuenta en el epígrafe sobre la escolarización del alumnado en el epígrafe 7.1.1 del presente informe–, el Defensor del Pueblo ha iniciado una actuación de oficio, incidiendo en la necesidad de que todas las administraciones educativas adopten las medidas normativas y organizativas precisas en orden a garantizar el acceso de los menores extranjeros a todas las enseñanzas postobligatorias con independencia de su nacionalidad, edad y situación administrativa en España.

### ***Discriminación para la inscripción federativa en el fútbol de menores extranjeros no acompañados***

Durante 2022 continuaron las actuaciones del Defensor del Pueblo con el Consejo Superior de Deportes con relación a la inscripción federativa de fútbol de menores extranjeros no acompañados tutelados por una Administración Pública.

El Consejo Superior de Deportes ha estimado diversos recursos presentados por menores sobre esta casuística, y ordenado a la Real Federación Española de Fútbol (RFEF) la expedición de licencia deportiva en su favor, por haber detectado situaciones potencialmente discriminatorias. También comunicó el citado consejo al Defensor del Pueblo que la Federación Internacional de Fútbol (FIFA) ha confirmado recientemente que va a modificar su normativa, mediante la introducción de una nueva excepción que permita a los menores de edad no acompañados inscribirse en un club, bajo una serie de requisitos que aún se desconocen.

Ha dado cuenta, además, de que el Proyecto de Ley de Deporte incluye un apartado específico, que establece que en ningún caso se podrán imponer restricciones a la expedición de licencias a personas extranjeras que se encuentran legalmente en España, amparándose en la aplicación de la normativa federativa nacional o internacional, salvo que se les haya impuesto una sanción o medida cautelar de privación de licencia o por cualquier otra circunstancia contemplada expresamente en el ordenamiento jurídico.

A juicio del Defensor del Pueblo, deben adoptarse a la mayor brevedad las medidas para acabar con la situación de discriminación de estos menores en el acceso a la práctica deportiva. Por lo anterior, solicitó información que concrete las previsiones que se deben adoptar, teniendo en cuenta el nuevo marco legislativo en materia de igualdad de trato y no discriminación.

Con relación a la discriminación por cuestiones de género cabe remitirse a lo indicado en el siguiente capítulo de esta sección, dedicado a la violencia contra las

mujeres. Otros capítulos de este informe analizan igualmente situaciones potencialmente vinculadas a una o a varias tipologías discriminatorias. Se ha optado por referirlas en el capítulo al que están materialmente vinculadas, para facilitar una visión de conjunto de cada uno de los ámbitos de supervisión en los que actúa el Defensor del Pueblo.

## VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES [III, 6]

[...]

### ACTUACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL [III, 6.3]

La violencia de género es un delito y, por tanto, es muy importante el rol de la policía y el del Poder Judicial para prevenir su comisión y actuar en consecuencia cuando se produce.

En el ámbito policial han de perfeccionarse permanentemente los criterios de valoración del riesgo que sufre cada mujer y disponerse de un entorno empático para la acogida de las denuncias.

No son menores los retos del Poder Judicial, que ha de abordar la complejidad de situaciones en las que concurren la violencia propiamente dicha, las crisis de pareja y la necesidad de atender a **los menores afectados** cuando los hubiera.

[...]

#### ***Medios materiales de los juzgados***

Los medios materiales adecuados contribuyen a evitar la llamada «segunda victimización». Es necesaria no solo la separación de víctima y victimario en los juzgados, sino también que la víctima disponga de espacios dignos para hacer efectiva su declaración.

Una víctima de violencia de género se quejó ante el Defensor del Pueblo de que en un juzgado de Majadahonda (Madrid) había debido esperar a la celebración del juicio para no coincidir con el agresor en un lugar manifiestamente inadecuado para tal propósito, acompañando incluso en la queja una fotografía.

En este asunto, el Defensor del Pueblo [recomendó](#) a la consejería competente de la Comunidad de Madrid que adoptara un plan general para dotar, a todos los juzgados de la misma, de salas adecuadas para las víctimas y, en especial, para aquellas en situación de especial vulnerabilidad, como pueden ser **los menores** o víctimas de violencia de género, en las que se evite el contacto físico con los agresores durante cualquiera de las fases de celebración del juicio, y que dicho plan sea acompañado del presupuesto y de los recursos económicos necesarios, para que pueda ser puesto en marcha en el más breve tiempo posible.

### ***Puntos de encuentro familiar***

Los puntos de encuentro familiar son instalaciones que tienen por finalidad hacer efectivo el régimen de visitas en crisis de parejas de casos particularmente complicados, en los que puede existir violencia de género.

Estas instalaciones resultan indispensables para la ejecución de las decisiones judiciales en determinados casos, por lo que son parte del sistema judicial al servicio de la lucha contra los efectos de esa violencia. Por su contacto cotidiano con los menores y los progenitores que acuden a ellos, tienen la capacidad de detectar y trasladar a las autoridades competentes cualquier problema de violencia persistente o sobrevenida que pudiera surgir.

Sobre ello, en el ámbito de la Comunidad Valenciana, el Defensor del Pueblo ha formulado tres [Recomendaciones](#) a la conselleria competente de esa comunidad:

- para que se proceda a hacer públicos los resultados del proceso de rendición de cuentas previsto para los puntos de encuentro familiar, de manera que puedan conocerse tanto el informe mensual que deben elaborar las coordinadoras provinciales como la memoria semestral de la Dirección General de Infancia y Adolescencia;
- para que se proceda a la puesta en funcionamiento de los instrumentos de control y rendición de cuentas de los puntos de encuentro familiar de la Generalitat Valenciana, establecidos en la Instrucción 5/2021, de 14 de septiembre de 2021, procediéndose a la creación de las comisiones técnicas de seguimiento de los puntos de encuentro familiar y de la Comisión Gestora de Coordinación de la Red de Puntos de Encuentro Familiar de la Generalitat Valenciana, para que cuanto antes se proceda a la atención de los requerimientos de los usuarios y beneficiarios de la mencionada red;
- para que se proceda cuanto antes al desarrollo reglamentario de la Ley Valenciana 26/2018, de 21 de diciembre, de derechos y garantías de la infancia y la adolescencia, en la parte referente a la ordenación de los puntos de encuentro familiar, estableciéndose los requisitos específicos, normas y condiciones mínimas de funcionamiento de dichos puntos de encuentro familiar y, en concreto, las normas de funcionamiento en los casos en los que se haya producido violencia de género o violencia doméstica entre los usuarios.

Igualmente, en relación con los puntos de encuentro familiar, el Defensor del Pueblo ha hecho las siguientes Recomendaciones:

- a la [Comunidad Autónoma de Cantabria](#) y a la [Comunidad de Madrid](#), que se establezcan las medidas normativas y reglamentarias que se consideren adecuadas para que los responsables de los puntos de encuentro familiar propongan al juzgado, y recaben su autorización antes de ser adoptada, cualquier otra medida —diferente a la que hubiera adoptado el juez previamente— que pueda incidir en el cumplimiento de la resolución judicial que ordena la relación de familia. Sería el caso del cese de la medida (cuando se entienda que el régimen acordado puede ser perjudicial para el menor), de la derivación a mediación

familiar (cuando no exista riesgo de violencia y se considere que la buena evolución de la relación parental se consolida) o la modificación;

- a la [Comunidad Foral de Navarra](#), de acuerdo con sus competencias, que se valore la oportunidad de impulsar una actuación legislativa para mejorar la regulación de los puntos de encuentro familiar, ya sean gestionados directamente o mediante convenios de colaboración con entidades sin ánimo de lucro, o con entidades locales, garantizando que se facilita en el menor tiempo posible el cumplimiento del régimen de visitas establecido judicialmente como un derecho fundamental del menor, orientado a su desarrollo y protección integral, y que durante el cumplimiento se vela por su interés superior, por su seguridad y bienestar físico, proporcionando sin dilaciones indebidas los espacios adecuados para la realización de los servicios;
- a la [Junta de Andalucía](#), que se adopten las medidas y se dicten las instrucciones que sean necesarias para que todos los usuarios de los puntos de encuentro familiar conozcan su funcionamiento y cómo deben realizarse los procesos de entrega y recogida de los niños, cuando los padres delegan esta función en otros familiares, parientes o personas cercanas.

### ***Equipos psicosociales***

Los equipos psicosociales son fundamentales para adoptar decisiones trascendentales para **la vida de los menores** y sus progenitores. Por ejemplo, para ayudar al juez, de manera muchas veces decisiva, a determinar el interés superior del menor, o para detectar situaciones de daño psicológico, que puede producir enormes sufrimientos. Dado el importante impacto de su trabajo interesa el adecuado funcionamiento de estos equipos periciales. Por ello, el Defensor del Pueblo ha hecho tres recomendaciones:

- al [Ministerio de Justicia y a las comunidades autónomas con competencia en materia de Justicia](#), para que adopten conjuntamente y de acuerdo con los sistemas de cogobernanza establecidos, un protocolo común de actuación para los equipos psicosociales, con el objetivo de establecer los criterios y la metodología aplicable en el proceso de evaluación psicosocial pericial y en la elaboración del informe, tales como el número y duración de las entrevistas con cada una de las partes, los plazos en los que se debe elaborar la pericia, la obligatoriedad de la firma de los profesionales que intervienen, la estructura del informe, la descripción de las pruebas realizadas, los documentos utilizados y los fundamentos en los que se basa el informe que se consideren relevantes;
- al [Ministerio de Justicia](#), para que se adopten las medidas normativas necesarias para asegurar que los informes psicosociales sean adoptados por un equipo de profesionales, y no por un perito individual, garantizando la participación de pares, la objetividad y la imparcialidad en la emisión del informe;
- al [Consejo General de la Abogacía Española](#), para que se adopten las medidas convenientes para que en todos los planes de formación para letrados, liderados por los colegios de abogacía de España, y en especial, en los cursos para el acceso al turno de oficio de violencia de género o de familia, se contemple una formación específica en este tipo de pruebas periciales, de manera que los letrados puedan realizar una vigilancia efectiva de la calidad de estos informes,

controlando los medios de impugnación y el debate contradictorio de la prueba durante el juicio.

[...]

## LA TRATA DE SERES HUMANOS COMO UNA FORMA DE VIOLENCIA CONTRA MUJERES Y NIÑAS [III, 6.5]

### ***Dificultades para la identificación como víctimas de trata***

A lo largo de 2022, el Defensor del Pueblo ha continuado el seguimiento de casos de mujeres en situación de vulnerabilidad que han solicitado protección internacional en frontera, en los que el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió informes favorables a la admisión a trámite y, sin embargo, las resoluciones fueron desestimatorias. En varias de estas actuaciones, la vulnerabilidad se concretaba en la apreciación de indicadores de trata de seres humanos. Ha de insistirse en la necesidad de valorar con especial atención este tipo de casos para evitar la desprotección.

El Defensor del Pueblo ha dado traslado a la Administración de las conclusiones alcanzadas, con motivo de un caso concreto del que se dio cuenta el pasado informe anual. Una vez analizada toda la documentación, el Defensor del Pueblo apreció que el hecho de que la interesada tuviera que formular una segunda solicitud de protección internacional, y que en esta sí fuera capaz de exponer un relato mucho más largo y detallado, sin incoherencias y describiendo expresamente parte de los abusos sufridos, prueba que los procedimientos acelerados no permiten un adecuado estudio de las necesidades de protección internacional.

Por su parte el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) emitió un informe favorable para su admisión a trámite y advirtió, desde la primera solicitud, que la interesada no estaba en condiciones de realizar dicho trámite, dado su estado psicológico y sus necesidades específicas. Sin embargo, la solicitud fue inadmitida. La adopción de ciertas cautelas desde el primer momento habría evitado que la interesada permaneciera un mes y medio en el aeropuerto.

El Defensor del Pueblo ha indicado a la Dirección General de Política Interior que la propia normativa insta a que se adopten las medidas necesarias para dar un tratamiento diferenciado, cuando sea preciso, a las solicitudes que efectúen las personas en situación de vulnerabilidad, tales como las que hayan padecido torturas, violaciones u otras formas graves de violencia psicológica o física o sexual, y víctimas de trata de seres humanos, como era el caso.

Las cifras oficiales sobre la identificación de mujeres y niñas víctimas de trata en España siguen mostrando que aún no se han conseguido desarrollar las herramientas adecuadas para alcanzar un procedimiento ágil al respecto. El Defensor del Pueblo ha

trasladado a la Comisaría General de Extranjería y Fronteras su preocupación por el hecho de que no desplazara ningún efectivo de la Unidad Central de Redes de Inmigración Ilegal y Falsedades Documentales (UCRIF) a entrevistar a la interesada, unido a que el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos se haya activado tan solo seis veces entre 2019 y 2021, en un puesto fronterizo tan transitado como el Aeropuerto Adolfo Suárez Madrid-Barajas.

El Plan Estratégico Nacional contra la Trata y la Explotación de Seres Humanos 2021-2023 también tiene especialmente en cuenta la necesidad de mejorar las herramientas y mecanismos para una detección temprana de las víctimas, incluyendo determinados contextos complejos, como pueden ser los de las llegadas irregulares en las fronteras.

### ***Menores de edad víctimas de trata***

Han concluido las actuaciones iniciadas por el Defensor del Pueblo en 2018, tras la queja interpuesta por una asociación por las deficiencias producidas en el procedimiento que se siguió para identificar las necesidades específicas de protección de una menor, tutelada por la Comunidad de Madrid, víctima de trata y solicitante de protección internacional. La menor desistió de su solicitud de protección internacional y no fue identificada como víctima de trata hasta que ella misma interpuso una denuncia.

La entidad de protección de menores reconoce la existencia de carencias en el procedimiento y desconocimiento de la compatibilidad de los procedimientos administrativos de identificación y autorización de residencia de víctimas de trata y de protección internacional. Aclarado este aspecto, confía en que no se producirán nuevas disfunciones.

Igualmente, la entidad manifestó ser consciente de que es necesario reforzar la formación de los profesionales de este sector, por ello, se está fortaleciendo el programa formativo y la coordinación con la Oficina de Asilo y Refugio (OAR), así como con entidades especializadas. Asimismo, comunicó que en la mesa de coordinación existente en la materia se ha abordado la tramitación de la documentación de aquellos menores que son al mismo tiempo solicitantes de protección y víctimas de trata, y el hecho de ser innecesario desistir de uno u otro procedimiento para obtener la documentación y pertinente protección.

Por su parte, la Dirección General de Política Interior considera que sí se tuvo en cuenta el interés superior de la niña en su decisión de desistir de la solicitud de protección internacional y recuerda el papel del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) con relación a los expedientes. Por otro lado, se mantuvo una comunicación fluida con la entidad de protección de menores, aunque el caso no se trató en la citada mesa de coordinación para mantener la confidencialidad. Y



con relación a la formación de instructores y funcionarios en materia de protección internacional, se da cuenta de las actuaciones llevadas a cabo y del plan formativo de 2022, que el Defensor del Pueblo valora positivamente.

A juicio del Defensor del Pueblo, una vez examinada toda la documentación y las respuestas de las administraciones implicadas, no se puede concluir que la menor tuviera pleno conocimiento de las consecuencias de renunciar a su solicitud de protección internacional, ni se desprende que la Oficina de Asilo y Refugio (OAR) activara el Protocolo Marco de Protección de Víctimas de Trata de Seres Humanos, aunque sí se hizo constar en el expediente la existencia de posibles indicios. Fue la propia menor quien interpuso denuncia ante la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, asesorada por una entidad especializada.

[...]

## EDUCACIÓN Y CULTURA [III, 7]

Los principios que inspiran el sistema educativo español son la calidad en la educación, la equidad y la igualdad de oportunidades y la puesta en práctica de valores que favorezcan la libertad personal, la responsabilidad, la ciudadanía democrática, la solidaridad, la tolerancia, la igualdad, el respeto y la justicia, así como que ayuden a superar cualquier tipo de discriminación. A continuación se exponen los aspectos más relevantes que se plantean en las quejas y que el Defensor del Pueblo atiende teniendo en cuenta aquellos principios.

### EDUCACIÓN INFANTIL OBLIGATORIA, BACHILLERATO Y FORMACIÓN PROFESIONAL [III, 7.1]

#### Escolarización del alumnado [III, 7.1.1]

La reiteración de quejas que recibe el Defensor del Pueblo referidas a los procesos de admisión de alumnos pone de relieve las dificultades que la creciente digitalización de estos procesos administrativos entraña para aquellas personas que carecen de herramientas adecuadas o de habilidades digitales. Es necesario mantener la atención presencial, garantizar la subsanación de las solicitudes indebidamente tramitadas por medios telemáticos y resolver con mayor celeridad las reclamaciones o recursos.

Las quejas referentes al primer ciclo de educación infantil revelan la necesidad de aumentar la oferta educativa pública para atender la creciente demanda. Plantean, además, el insuficiente alcance de la gratuidad, que determina que los niños de los hogares con bajos ingresos tengan menos probabilidades de participar en este nivel de educación. También se cuestiona el criterio de admisión que prioriza que los padres acrediten realizar una actividad laboral o profesional, ya que la búsqueda activa de empleo de los progenitores se ve muy limitada al tener que hacerse cargo de sus hijos por no obtener plaza.

La negativa de la Administración educativa a autorizar un aumento de ratio para la reunificación de los hermanos en el centro elegido por los padres en las etapas de educación infantil y primaria sigue siendo otro motivo recurrente de queja ante el Defensor del Pueblo. En la mayoría de los casos se constata la correcta aplicación de la normativa vigente y la posibilidad que ofrece la Administración de escolarizar a todos los hermanos en el centro docente asignado.

El impulso de la formación profesional en España constituye una cuestión estratégica para el sistema educativo y productivo. Por ello, es necesaria la conjunción de esfuerzos por parte de las administraciones educativas y las empresas mediante una

oferta en formación profesional capaz de dar respuesta a las vocaciones y capacidades de cada alumno y a las necesidades, actuales y futuras, del mercado laboral.

La elección de la formación profesional continúa en progresión. Este curso escolar, se han registrado más de un millón de alumnos, muchos de los cuales no han logrado obtener plaza en el ciclo formativo elegido. Fundamentalmente las quejas ante el Defensor del Pueblo evidencian que las administraciones educativas encuentran graves dificultades para la contratación de profesorado, especialmente en formaciones tecnológicas, lo que tiene una evidente repercusión en la calidad de esa enseñanza.

La documentación acreditativa de la identidad que se exige a los alumnos extranjeros no comunitarios en los procesos de matriculación difiere de unas administraciones autonómicas a otras y en ocasiones es imprecisa. Al momento de elaborar este informe, el Defensor del Pueblo ha iniciado ante todas ellas una actuación de oficio encaminada a clarificar este asunto.

La Comunidad de Madrid ha aceptado la [Recomendación](#) del Defensor del Pueblo para matricular a extranjeros mayores de 18 años en situación irregular que solicitan su admisión en enseñanzas postobligatorias (bachillerato y formación profesional), para que se respete su derecho a la educación. Sin embargo, las actuaciones continúan abiertas hasta que se dicten las correspondientes instrucciones.

También en la Comunidad de Madrid, el Defensor del Pueblo ha iniciado actuaciones en relación con el criterio de renta familiar fijado en las convocatorias para el acceso a las becas que concede dicha comunidad para cursar en centros privados enseñanzas no obligatorias (educación infantil, bachillerato y formación profesional), con la finalidad de conocer su fundamentación conforme a las previsiones del artículo 83 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación (LOE). A la fecha de cierre de este informe, el Defensor del Pueblo está a la espera de recibir la información y los datos solicitados.

#### [La atención a la diversidad en los centros educativos \[III, 7.1.2\]](#)

La escuela inclusiva es aquella que garantiza que todos los alumnos tengan acceso a una educación de calidad y gratuita en todos los niveles educativos, con igualdad de oportunidades en cualquier contexto, escolar y extraescolar.

La superación y eliminación de las barreras para el aprendizaje y la participación se sustentan en metodologías y en la dotación de recursos personales específicos y materiales extraordinarios que aseguren la máxima inclusión de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo (NEAE). La atención debe prestarse desde el momento de su escolarización o de la detección de la necesidad (artículos 72 y 73

LOE), a fin de asegurar su no discriminación y la igualdad efectiva en el acceso y la permanencia en el sistema educativo (artículo 74 LOE).

Dentro del alumnado, el más vulnerable es el que presenta necesidades educativas especiales (NEE), definido en el artículo 73 de la mencionada Ley de Educación, como «aquel que afronta barreras que limitan su acceso, presencia, participación o aprendizaje, derivadas de discapacidad o de trastornos graves de conducta, de la comunicación y del lenguaje, por un período de su escolarización o a lo largo de toda ella, y que requiere determinados apoyos y atenciones educativas específicas para la consecución de los objetivos de aprendizaje adecuados a su desarrollo».

A lo largo de estos años, las administraciones educativas han desarrollado numerosos programas, proyectos y medidas para responder a las necesidades específicas de todo el alumnado y facilitar su desarrollo integral. El problema fundamental que reflejan las quejas reside no tanto en el reconocimiento formal del derecho como en proveer los apoyos necesarios desde el momento de detección de sus necesidades.

Uno de los problemas que se sigue advirtiendo es la insuficiente dotación de recursos personales a los equipos de orientación educativa. Esta falta de medios aumenta los tiempos de los procesos de evaluación psicopedagógica del alumnado y, en consecuencia, retrasa la adopción de las medidas específicas al no disponer del correspondiente informe psicopedagógico.

Muchas de las quejas investigadas por el Defensor del Pueblo permiten constatar la insuficiencia de recursos de apoyo (profesorado especialista y personal de apoyo educativo) en las aulas ordinarias para garantizar la participación de este alumnado en igualdad de condiciones que sus compañeros.

El personal no docente de apoyo en aulas ordinarias contribuye de manera esencial en la educación, la salud y la seguridad del alumnado con discapacidad o dificultades de autorregulación de la conducta. El Defensor del Pueblo estima fundada la pretensión de las familias de que se les pida la experiencia y cualificación profesional necesaria y se garantice su presencia en el centro durante toda la jornada escolar.

En la dotación de los centros debe valorarse si los recursos utilizados para dar la respuesta educativa más adecuada están siendo efectivos o se requiere la asignación de otros. Para ello se hace preciso fomentar una mayor autonomía e implicación de los centros escolares, atendiendo a las circunstancias de cada alumno, así como a las infraestructuras o características de los centros.

La planificación de las actividades complementarias y extraescolares y del servicio de comedor escolar debe garantizar el derecho a participar de todo el alumnado,

incluido el de necesidades educativas especiales, mediante la elección de actividades adecuadas para este alumnado y el apoyo de los profesionales que precisan.

### ***Alumnos con discapacidad auditiva, visual o motriz***

Es preciso la mejora de todas aquellas acciones y medidas destinadas a incrementar la accesibilidad y la adecuación de las herramientas digitales educativas a las necesidades de los alumnos con necesidades educativas especiales asociadas a una discapacidad auditiva o visual.

Diversas asociaciones de familias con hijos sordos han señalado la escasez de centros con el modelo educativo bilingüe-intermodal en todas las etapas educativas y la falta de intérpretes de la lengua de signos en horarios completos, así como de profesores sordos o especialistas en la lengua de signos. En tanto se desarrolla reglamentariamente la utilización de la lengua de signos española, en cumplimiento del mandato de la Ley 27/2007, de 23 de octubre, por la que se reconocen las lenguas de signos españolas y se regulan los medios de apoyo a la comunicación oral de las personas sordas, con discapacidad auditiva y sordociegas, el Defensor del Pueblo sigue de cerca las iniciativas adoptadas por las administraciones educativas para promocionar la implementación educativa de este bilingüismo.

También siguen recibándose quejas de alumnos con discapacidad motriz a los que se asignan centros educativos que no cumplen con los requisitos de accesibilidad.

### ***Alumnos con altas capacidades***

Han continuado recibándose quejas referidas al desacuerdo con las actuaciones y medidas aplicadas para identificar a los alumnos con altas capacidades intelectuales y valorar de forma temprana sus necesidades.

El número de alumnado registrado con altas capacidades va en aumento, pero los estudios apuntan a que persiste una infradetección de los casos. Su falta de atención puede ocasionarles problemas de conducta, fracaso escolar o problemas de orden psiquiátrico. Es necesario seguir avanzando en la mejora de los procesos de detección y diagnóstico desde la concepción multidimensional de la inteligencia humana para realizar una intervención educativa adecuada a sus necesidades.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, en su *Guía de Atención a la Diversidad*, sintetiza el unánime criterio científico sobre la identificación y sus diferentes fases: la detección, la evaluación psicopedagógica y el imprescindible diagnóstico clínico.

Las familias señalan que las decisiones se adoptan únicamente a partir de la valoración realizada por el profesor tutor o los orientadores educativos ajenos al ámbito sanitario, sin un diagnóstico realizado por especialistas externos. El cumplimiento de las

obligaciones internacionales suscritas por España para la educación inclusiva del alumnado requiere la evaluación de sus capacidades mediante un equipo multidisciplinar configurado por profesionales con las titulaciones legalmente necesarias. La necesaria incorporación de profesionales con competencias sanitarias en el diagnóstico de estas especificidades complementa la intervención de los equipos de orientación, posibilitando el diagnóstico clínico completo de estas especificidades multifacéticas.

En muchos de los casos, las administraciones educativas deberían atender las recomendaciones de la guía del ministerio a la que se ha hecho referencia, que aconseja, siempre que sea posible, la demanda de un contraste o confirmación por las Administraciones Públicas competentes.

Se aprecia cierta heterogeneidad en la detección y respuesta educativa que se presta al alumnado con altas capacidades intelectuales y la necesidad de establecer un protocolo para la detección y un plan de actuación personalizado, así como una mayor formación específica del profesorado.

#### Atención sanitaria en el contexto escolar [III, 7.1.3]

El profesorado y personal de apoyo no educativo no tiene como tarea la asistencia sanitaria al alumnado, salvo en casos de urgencia vital. Entre las quejas recibidas por el Defensor del Pueblo, las más frecuentes refieren la negativa del personal docente a la dispensación de medicamentos y a la realización de controles de glucemia y a la administración de insulina en el caso de alumnos diabéticos.

El Defensor del Pueblo considera que las administraciones educativas deben establecer eficaces protocolos de actuación que garanticen la debida asistencia sanitaria al alumnado que presente necesidades sanitarias durante el horario escolar, bien mediante mecanismos de coordinación entre las administraciones educativa y sanitaria, las familias y la formación del profesorado, bien dotando de este personal a los centros educativos.

#### Problemas de convivencia escolar [III, 7.1.4]

Desde el Defensor del Pueblo se valora como positivo el esfuerzo que vienen realizando las administraciones educativas para abordar con la mayor rapidez y eficacia todos los episodios relacionados con el maltrato entre iguales en centros educativos, incluido el llamado ciberacoso. El Defensor del Pueblo ha de insistir en que se deben evitar actuaciones burocratizadas dirigidas, en muchos casos, a registrar los casos detectados y delimitar responsabilidades, y en la importancia de que toda la comunidad educativa se implique en la prevención de estas situaciones. Debe destacarse la necesidad de que se proporcione a todo el personal del centro la formación y los medios necesarios para actuar ante situaciones de conflicto escolar.

La incorporación, en todos los centros docentes donde cursen estudios alumnos menores de edad, de la nueva figura del coordinador de bienestar y protección —creada por la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia— constituirá una ayuda cualificada que contribuirá a mejorar la comunicación con el alumnado y sus familias.

El Defensor del Pueblo confía en que las comunidades autónomas adopten las medidas necesarias para el adecuado desempeño de esta función, designando a la persona idónea —interna o externa— con la necesaria disponibilidad y formación.

#### Lenguas cooficiales en el sistema educativo [III, 7.1.5]

En 2022, el Defensor del Pueblo ha continuado realizando el seguimiento de la ejecución de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña nº 8675/2020, que impone sobre la Administración catalana el deber de garantizar que todos los alumnos del sistema educativo catalán reciban la enseñanza mediante la utilización vehicular normal de las dos lenguas oficiales en los porcentajes que se determinen, que no podrán ser inferiores al 25 %, en uno y otro caso.

Tras la aprobación de normas autonómicas que establecen la inaplicación de parámetros numéricos, proporciones o porcentajes en la enseñanza y el uso de las lenguas, el referido tribunal ha declarado que no resulta posible ejecutar la sentencia. El planteamiento de cuestión de inconstitucionalidad y posteriormente de recurso de inconstitucionalidad contra dichas normas ha determinado necesariamente la finalización de estas actuaciones.

No obstante, con la finalidad de atender la preocupación de personas y colectivos que se dirigen al Defensor del Pueblo en relación con el aprendizaje y uso del castellano en el ámbito escolar en Cataluña, y por la prevención del acoso o molestia que pudieran sufrir los alumnos por cuestiones vinculadas al uso de la lengua castellana, se ha solicitado al Departamento de Educación de la Generalitat de Cataluña información sobre las medidas adoptadas en las distintas etapas educativas para prevenir tales conductas.

En la respuesta recibida por el Defensor del Pueblo, la Administración expresa su compromiso con la erradicación de cualquier actuación que pueda afectar a la convivencia en los centros, explicitado normativamente en el Decreto 150/2017, de 17 de octubre, de atención educativa al alumnado en el marco de un sistema educativo inclusivo, y que para el cumplimiento de esta norma tiene adoptadas todas las medidas necesarias para evitar cualquier perjuicio o discriminación que por motivos de lengua de origen, cultura, religión, género u orientación sexual pueda darse en los centros educativos.

Destaca a estos efectos que al inicio del curso proporciona a todos los centros educativos orientaciones claras y precisas para resolver cualquier eventualidad relacionada con la convivencia y el clima escolar y la existencia de protocolos específicos a seguir ante cualquier alteración de la convivencia, aprobados en el marco de la normativa que regula el proyecto de convivencia en los centros educativos. Esta información ha determinado la conclusión de estas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo.

[...]



## SANIDAD [III, 8]

### DERECHO A LA ASISTENCIA SANITARIA CON CARGO AL SISTEMA NACIONAL DE SALUD [III, 8.1]

En 2022 se ha aprobado un proyecto de ley por la que se modifican diversas normas para consolidar la equidad, universalidad y cohesión del Sistema Nacional de Salud, proyecto que se encontraba en tramitación en las Cortes Generales al cierre del año.

Este proyecto de ley contempla, como se avanzó en el informe anual del Defensor del Pueblo de 2021, el derecho a la asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos para aquellas personas ascendientes reagrupadas por su hijo o hija titular del derecho a la protección y a la asistencia sanitaria, que estén a su cargo, siempre que no exista un tercero obligado al pago de la asistencia sanitaria. El proyecto también prevé modificar la redacción del artículo 3 de la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, aclarando en algún aspecto el procedimiento para la solicitud y expedición, ante las comunidades autónomas y el Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), del documento que acredita el derecho para las personas extranjeras no registradas o autorizadas para residir en España.

[...]

Con respecto al reconocimiento del derecho a la asistencia sanitaria de las personas extranjeras no registradas ni autorizadas como residentes en España, que corresponde a las comunidades autónomas, al igual que en los casos de aquellos que se encuentran en una situación de estancia temporal, con informe social favorable, o solicitantes de asilo, el Defensor del Pueblo ha recibido algunas quejas de entidades sociales que denuncian incumplimientos del procedimiento consensuado por todas las administraciones sanitarias en 2019 (Resolución de 20 de junio de 2019, de la Dirección General de Cartera Básica de Servicios del Sistema Nacional de Salud y Farmacia). En concreto, esas denuncias manifiestan las dificultades de los extranjeros en situación irregular para acreditar su tiempo de residencia, incluso en el caso de mujeres embarazadas y **menores de edad**, o la tardanza para poder solicitar formalmente y tramitar el reconocimiento de su derecho.

Otras quejas, de personas recién llegadas a España, ponen de manifiesto la negativa de la Administración sanitaria al reconocimiento de su derecho a asistencia sanitaria con cargo a fondos públicos, o bien que han recibido una liquidación de gastos por la atención sanitaria recibida en algún centro sanitario público.

El Defensor del Pueblo considera que, ante las distintas situaciones de vulnerabilidad que pueden darse, las administraciones deben facilitar la atención social

que requieren muchas de estas personas, articulando unos procedimientos claros y ágiles que permitan la emisión de los informes sociales requeridos para, en su caso, ser reconocido el derecho.

[...]

## **SALUD PÚBLICA [III, 8.2]**

[...]

### **Otras cuestiones [III, 8.2.2]**

[...]

#### ***Calendario de vacunación***

Como otros años, se han recibido en el Defensor del Pueblo algunas quejas que denuncian una discriminación por la no financiación de la vacuna contra el virus del papiloma humano (VPH) en el **caso de niños**, ya que solo se recomendaba en el calendario oficial de vacunación para las niñas de 12 años. Es preciso recordar que la decisión de qué grupos de personas deben recibir una u otra vacuna tiene un carácter eminentemente técnico y científico, lo que excluye la posibilidad de que se considere que se produzca una distinción contraria al principio de igualdad. En todo caso, en lo que respecta a la vacuna del VPH, se procedió a la actualización del calendario oficial de vacunación por parte de la Comisión de Salud Pública del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, y se contempla ahora la administración de esa vacuna a los niños de 12 años de ambos sexos.

[...]

## **SALUD MENTAL [III, 8.5]**

Es oportuno destacar la aprobación de la Estrategia de Salud Mental 2022-2026 del Sistema Nacional de Salud (SNS), por su Consejo Interterritorial, así como el Plan de Acción 2022-2024.

La Estrategia de Salud Mental 2022-2026 viene a dar continuidad a otros procesos de planificación estratégica y ejecución, desarrollados a partir de 2006. El documento cuenta con diez líneas estratégicas que desarrollan los principios básicos de la planificación, así como una metodología de evaluación de su impacto, para conocer en qué medida se alcanzan los objetivos planteados, así como de evaluación de ejecución, para medir el grado de implementación de las recomendaciones que contiene.

La estrategia y el plan de acción contendrán documentos de referencia para la actuación supervisora del Defensor del Pueblo con respecto a la protección de la salud

mental de las personas, que quedan situadas como protagonistas de su proceso, en el marco de un modelo de atención comunitaria.

En lo referente a los profesionales del sistema, cabe celebrar el avance que ha supuesto la creación de la **especialidad de psiquiatría infantil**, si bien el Defensor del Pueblo ya ha planteado la necesidad de que sea acogida también la especialidad sanitaria de psicología clínica de la infancia y la adolescencia.

[...]

## SEGURIDAD SOCIAL, EMPLEO Y PRESTACIONES DE DESEMPLEO [III, 9]

[...]

### PRESTACIONES CONTRIBUTIVAS [III, 9.4]

[...]

#### Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos [III, 9.4.2]

Si bien el artículo 14.3 del Real Decreto 295/2009, de 6 de marzo, por el que se regulan las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social por maternidad, paternidad, riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural, establece que el director provincial de la entidad gestora debe dictar resolución expresa y notificarla al interesado en el plazo de treinta días, contados desde la recepción de su solicitud, las quejas en el Defensor del Pueblo indican que se excede dicho plazo, llegando a superar en algunos casos los cuatro o cinco meses. Esto ocasiona un importante perjuicio a los solicitantes.

#### ***Ampliación de la prestación en supuestos de familias monoparentales: no discriminación del menor***

El Defensor del Pueblo ha formulado tres Recomendaciones, a la [Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social](#), a la [Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones \(SESSP\)](#) y a la [Secretaría de Estado de Función Pública](#), a fin de que se impulse una reforma de la normativa de aplicación, con la debida cooperación y coordinación entre estas administraciones, que evite un trato desfavorable en el cuidado de menores en el seno de familias monoparentales.

Estos menores no se benefician del mismo tiempo de atención y cuidados directos que habrían tenido en caso de tratarse de familias con dos progenitores, lo que puede entenderse contrario a la Convención de los Derechos del Niño, cuando prohíbe la discriminación del menor sea cual sea la condición de sus padres y dispone la obligación de las Administraciones Públicas de velar por su superior interés. Los progenitores afectados acuden frecuentemente a la vía judicial para el reconocimiento de su derecho.

La Secretaría de Estado de Seguridad Social y Pensiones ha dado cuenta en su respuesta de que el Congreso de los Diputados tomó en consideración por amplia mayoría una Proposición de Ley de modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, y del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se

aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, en materia de regulación de los permisos de maternidad y paternidad, al objeto de permitir su ampliación a 26 semanas en los supuestos de familias monoparentales.

***Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración***

La prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave procede cuando los dos progenitores trabajan, requisito que, como el Defensor del Pueblo ha comprobado, se interpreta muy restrictivamente por las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, a pesar de la interpretación flexible del Tribunal Supremo para supuestos excepcionales en las que el progenitor que no trabaja no pueda atender al menor.

Una variante de esta situación es la de la situación de incapacidad temporal del progenitor no solicitante. El Defensor del Pueblo ha ampliado sus actuaciones frente a la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social al comprobar la denegación de la prestación por parte de una mutua, por encontrarse el progenitor no solicitante en situación de incapacidad temporal tras la extinción de su contrato de trabajo. El Defensor entiende, al amparo del criterio de gestión 18/2021 del Instituto Nacional de la Seguridad Social, que nada impide que el progenitor que no esté en situación de incapacidad temporal solicite esta prestación, siempre que ambos progenitores cumplan con los requisitos de la normativa vigente para acceder a la misma.

[...]

## POLÍTICAS SOCIALES [III, 10]

### SISTEMA DE PROTECCIÓN DE MENORES [III, 10.1]

En la segunda sección de este informe se han destacado varios aspectos relativos al sistema social de protección de menores a los que el Defensor del Pueblo viene prestando una especial atención. En concreto, sobre los «Menores en situación de riesgo o desamparo» (capítulo 1) y «Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores» (capítulo 2).

Por lo que se refiere a la actividad y funcionamiento de los centros de acogida y protección de menores de edad, y al margen de la modalidad de protección preferente para los menores que llegan a ser tutelados por la Administración, se hace preciso informar aquí de la labor de especial supervisión por parte del Defensor del Pueblo.

No se han recibido muchas quejas sobre el funcionamiento y las condiciones de vida en los centros de protección durante 2022, aunque se han iniciado algunas actuaciones encaminadas a comprobar que los menores acogidos tienen garantizado en todo momento el disfrute de sus derechos. Así, por ejemplo, en relación con la libertad de las comunicaciones de los menores con sus progenitores, cuando quieren utilizar su lengua de origen, o bien sobre la garantía de que se les facilite, en todo momento, la tramitación de sus demandas ante los organismos oficiales. En la Comunidad de Madrid, se viene haciendo el seguimiento de un plan de reorganización de los centros destinados a la acogida de menores que supone el traslado de los residentes entre los centros existentes.

### FAMILIAS NUMEROSAS [III, 10.2]

#### ***Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas***

Sigue habiendo un alto volumen de quejas recibidas por el Defensor del Pueblo en las que se cuestiona la vigente Ley de Protección a las Familias Numerosas (Ley 40/2003, de 18 de noviembre), porque no da una respuesta actualizada a la diversidad en la composición de las familias. Entre esos supuestos, destacan los de la inclusión o no en el título de familia numerosa de los dos progenitores, aunque no estén casados; la permanencia en el título de los divorciados con custodia compartida de los hijos; o las familias monoparentales.

#### ***Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos***

Se producen demoras considerables en la tramitación de las renovaciones de los títulos de familia numerosa, exigidos para poder acogerse a los diferentes beneficios que

reconoce la ley. Aun cuando la resolución de reconocimiento retrotrae sus efectos a la fecha en la que los interesados presentaron la solicitud, posteriormente no todas las entidades y organismos responden admitiendo esa retroactividad de efectos, y se deniega, por ejemplo, la devolución de cantidades ya abonadas para un determinado servicio o prestación.

A fin de mitigar los posibles efectos perjudiciales de la demora en renovar los títulos de familia numerosa, el Defensor del Pueblo, en la tramitación de las quejas recibidas, ha podido comprobar que en la Comunidad Autónoma de Aragón, por Resolución de fecha 28 de enero de 2022, y en la Comunidad de Madrid, mediante Resolución 2832/2022, de 12 de septiembre, de la directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, se ha procedido a la prórroga automática de los títulos de familias numerosas que caduquen sin que se haya hecho efectiva su renovación, a fin de garantizar que puedan continuar accediendo al régimen de beneficios que les son de aplicación.

En el caso de Madrid, por otro lado, la consejería competente ha revisado el criterio aplicado con relación al mantenimiento del título tras el divorcio de los padres con discapacidad, para primar en todo caso **el interés superior de los menores afectados**, y no situar en una posición de desigualdad a las familias madrileñas con respecto a las residentes en otros territorios autonómicos.

## PERSONAS CON DISCAPACIDAD [III, 10.3]

[...]

### Atención temprana [III, 10.3.2]

Las dilaciones para la valoración en los casos de atención temprana resultan, si cabe, más acuciantes, teniendo en consideración que, al cumplir, por regla general, los seis años de edad, el niño ya no puede acceder a los servicios correspondientes. En una de las quejas tramitadas, sobre la actuación del Centro Regional de Coordinación y Valoración Infantil (CRECOVI) de Madrid, la solicitud de valoración de fecha 18 de noviembre de 2021, se resolvió con fecha 20 de mayo de 2022, recomendándose los tratamientos de Estimulación, Logopedia y Psicomotricidad para el período hasta el 13 de abril de 2024, fecha en que el menor cumple 6 años.

La Administración de Madrid ha señalado que la adjudicación de plaza se realiza, una vez presentada la solicitud, cuando queda alguna plaza vacante en los centros demandados, teniendo en cuenta los criterios establecidos. La lista de espera, se asegura, es dinámica, y la posición del solicitante varía en función de las solicitudes que van entrando. La Comunidad de Madrid deja constancia de que, en la actualidad, debido

a la mayor detección de casos en los últimos años, la demanda de atención temprana es superior a la posibilidad de atención inmediata.

[...]



## POLÍTICA SOCIAL DE VIVIENDA [III, 11]

[...]

### AYUDAS AL ALQUILER DE VIVIENDA [III, 11.2]

El Plan Estatal para el acceso a la vivienda 2022-2025, aprobado por el Real Decreto 42/2022, de 18 de enero, ha posibilitado la transferencia de fondos a las comunidades autónomas y la convocatoria de ayudas vinculadas a trece programas.

El programa número 2 es el relativo a las ayudas directas al alquiler de vivienda, sobre las que versan la mayoría de las quejas ante el Defensor del Pueblo, a menudo disconformes con los requisitos establecidos en las convocatorias o con las exigencias de documentación acreditativa. Estas cuestiones no suelen resultar irregulares ni contrarias a la normativa, por lo que no dan lugar a actuaciones. En otras ocasiones, las personas que se dirigen al Defensor del Pueblo argumentan que les ha sido denegada la ayuda, pese a que cumplían los requisitos y lo han acreditado debidamente, o reflejan retrasos en el abono de la ayuda. Estas incidencias suelen resolverse una vez se inicia una actuación por parte del Defensor del Pueblo.

En los informes que publican periódicamente los portales inmobiliarios especializados se observa que existe una gran diferencia de los precios de alquiler por metro cuadrado entre municipios, provincias y comunidades autónomas.

Con frecuencia, personas con escasos recursos económicos que habitan en ciudades con alquileres elevados (como, por ejemplo, determinadas poblaciones turísticas de Illes Balears, Barcelona, Donostia o Madrid) manifiestan en sus quejas que no pueden acceder a estas ayudas ante la imposibilidad de encontrar inmuebles con alquileres que se ajusten a la renta máxima establecida en el Plan Estatal de Vivienda.

A raíz de estas quejas y con relación a las medidas específicas dirigidas a atender a los problemas de acceso a la vivienda en zonas de mercado residencial tensionado, el Defensor del Pueblo inició una actuación de oficio con el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, relativa al límite máximo mensual de renta arrendaticia de los inmuebles contemplada en el citado plan. Es cierto que el artículo 28 abre la posibilidad de que las comunidades autónomas, así como Ceuta y Melilla, puedan incrementar el límite de la renta o precio máximo mensual de la vivienda objeto de arrendamiento o cesión en determinados ámbitos cuando así lo justifiquen, en función de estudios actualizados de oferta de vivienda en alquiler. Pero el incremento máximo del precio mensual establecido hasta 900 euros y 450 euros mensuales en el supuesto de alquiler o cesión de uso de habitación resulta, en algunos casos, insuficiente.

En la misma actuación, el Defensor del Pueblo solicitó al ministerio que estudiase la posibilidad de aplicar los umbrales económicos y límites que se establecen para las familias numerosas **a las familias monoparentales con dos hijos**, al estimar que requieren de una protección similar, por concurrir en ellas necesidades análogas a las indicadas.

[...]

## ACTIVIDAD ECONÓMICA [III, 13]

[...]

### AGUA [III, 13.2]

#### Gestión del suministro y facturación [III, 13.2.1]

Como viene siendo habitual, el Defensor del Pueblo recibe quejas sobre la facturación excesiva del suministro de agua como consecuencia de fugas o averías en la red de suministro que son desconocidas por los usuarios. Cuando la persona interesada no ha iniciado una actuación con la Administración o con la empresa suministradora, se le informa a dónde debe dirigirse y sobre la manera de presentar la reclamación.

[...]

El criterio seguido por el Defensor del Pueblo, cuando se reciben quejas de corte de suministro de agua, es su tramitación prioritaria, especialmente aquellas que afectan a personas de avanzada edad, **menores** o personas en situaciones de vulnerabilidad.

[...]

### ENERGÍA [III, 13.3]

[...]

#### Calidad y suficiencia del suministro eléctrico [III, 13.3.1]

[...]

#### ***Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana de Madrid***

La ausencia de soluciones a un problema que afecta a un numeroso grupo de familias que viven en varios sectores de esta antigua vía pecuaria ha dado lugar a nuevas actuaciones por parte del Defensor del Pueblo. En concreto, en 2022, se han dirigido Recomendaciones a las consejerías de [Sanidad](#) y de [Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura](#) de la Comunidad de Madrid; al [Comisionado de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real](#); y a los ayuntamientos de [Madrid](#), [Rivas Vaciamadrid](#) y [Coslada](#).

Al formular esta serie de Recomendaciones, el Defensor del Pueblo busca, en primer lugar, promover una colaboración más eficaz entre las distintas Administraciones Públicas implicadas en ofrecer una solución al problema del suministro eléctrico en La Cañada Real Galiana. La institución ha insistido en sus anteriores Recomendaciones —

las de este año constituyen la tercera tanda— centradas en el carácter humanitario de las actuaciones que procede llevar a cabo y que debieran ir encaminadas a satisfacer las obligaciones que corresponde a los poderes públicos, vinculadas a la salvaguardia de la dignidad humana, fundamento del orden político y de la paz social, en los términos del artículo 10 de la Constitución.

Hay que decir que en este caso, la dignidad del numeroso grupo de personas residentes en la Cañada Real Galiana no puede ser protegida adecuadamente si carece de acceso al suministro eléctrico.

Ha de repararse en que son varios los derechos constitucionales afectados por esta cuestión. Así, el derecho a la vida y a la integridad física, amparados por el artículo 15, especialmente en lo que se refiere a la integridad. El derecho a una vivienda digna (artículo 47), difícilmente predicable de una vivienda sin luz ni calefacción; el derecho a la salud (artículo 43), especialmente en lo que se refiere a las personas electrodependientes; la protección de la familia y de **los menores** (artículo 39) y de la tercera edad (artículo 50).

En la situación que se vive en la Cañada Real Galiana parece imprescindible procurar un determinado nivel de acceso al suministro eléctrico a personas y familias que les permita, al menos, alumbrarse, calentarse, así como poder desarrollar las actividades básicas (conservación de alimentos, atención a los deberes escolares, funcionalidad de los aparatos médicos, etc.). En este sentido, ha de prestarse especial atención a las personas electrodependientes que puedan residir en este lugar. Tales medidas de emergencia debieran mantenerse en tanto no se produzcan los realojos o no sea posible arbitrar una solución transitoria, como la que el Defensor del Pueblo ha apuntado en sus Recomendaciones. Esta institución considera que existe la posibilidad —al menos en determinadas zonas de la Cañada Real Galiana— de disponer de suministro eléctrico en condiciones de legalidad. Tal posibilidad de suministro regular y normalizado de energía eléctrica depende de la situación urbanística de las edificaciones.

La situación urbanística de los distintos sectores en que se divide este territorio es muy diversa, siendo especialmente problemáticos los sectores V y VI, situados en los municipios de Rivas-Vaciamadrid y Madrid. Muchas de las viviendas allí existentes se encuentran en una situación que se conoce como «fuera de ordenación urbanística». A los efectos que aquí conciernen, se ha de señalar que la figura de las edificaciones fuera de ordenación ha evolucionado en función de la jurisprudencia del Tribunal Supremo, considerándose también incluidas en esta categoría aquellas edificaciones que, desde su construcción, han sido contrarias al planeamiento entonces vigente, pero sobre las cuales no se puede actuar al haber transcurrido los plazos legales para acometer acciones de disciplina urbanística, ya sea mediante la imposición de una sanción o mediante medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En relación con lo anterior, la legislación urbanística madrileña prevé una contratación provisional y una contratación definitiva del servicio de suministro eléctrico. Para esta última se precisa una declaración responsable de acuerdo con la ley, para la contratación provisional se exige lo que la ley denomina «título habilitante». A la vista de lo hasta aquí indicado, parece que podría haber una posibilidad, aunque sea transitoria, de acceso al suministro eléctrico de determinadas edificaciones sitas en la Cañada Real Galiana.

Para ello, sería necesario, en primer lugar, acreditar la condición de fuera de ordenación de las edificaciones, para lo que habría que formular a los respectivos ayuntamientos una consulta urbanística común. Una vez acreditada la situación de fuera de ordenación, sería necesario dirigirse al ayuntamiento solicitando la licencia urbanística para la contratación del suministro provisional de electricidad. Hay que dejar claro que esta licencia no es la licencia de primera ocupación. Se trataría de una licencia específica para estos casos. Obtenida esta licencia, habría que acudir a la compañía eléctrica correspondiente, quien tendría que presentar al ayuntamiento un proyecto de despliegue de la red. Una vez hecho esto, habría que presentar al ayuntamiento la declaración responsable para la contratación definitiva del suministro eléctrico.

Ha de hacerse notar que todo este proceso puede dilatarse en el tiempo y que implicaría costes para los afectados. Además, podría ser necesario recabar la autorización del ente gestor del patrimonio de la Comunidad de Madrid, ya que el suelo de la Cañada Real Galiana tiene en su mayoría la condición de suelo patrimonial de dicha Administración. No obstante, por esta vía se procuraría una vía regular para la contratación del suministro eléctrico, todo lo cual, a la vista del enquistamiento de la situación y atendiendo asimismo al ritmo de ejecución que razonablemente pueden tener los planes de realojo, permitiría que determinado número de edificaciones pudieran superar la crítica situación de emergencia humanitaria en que se encuentran desde hace largo tiempo.

El Defensor del Pueblo considera que las administraciones deben tener un papel proactivo en todo este proceso y no limitarse a recibir las solicitudes y documentación que, en su caso, puedan presentar los interesados. El Pacto Regional por la Cañada Real Galiana es una muestra de esta actitud, al apuntar toda una serie de medidas dirigidas a regularizar la situación de los moradores en ese lugar. En especial, son los distintos órganos implicados de la Comunidad de Madrid, coordinados por el Comisionado del Gobierno de la Comunidad de Madrid para la Cañada Real Galiana, quienes habrían de asumir en esta cuestión un papel preponderante.

Además de las recomendaciones a los distintos organismos y administraciones concernidos, a las que puede accederse desde los enlaces ejecutables en la versión digital de este informe, el Defensor del Pueblo ha solicitado a dicho comisionado regional

información sobre los planes de realojos existentes, pidiéndole que detalle los criterios de priorización que se hayan establecido y su previsión temporal, así como el número de personas afectadas en cada una de las diferentes fases en que se organicen.

[...]

## COMUNICACIONES Y TRANSPORTES [III, 14]

[...]

### TRANSPORTES E INFRAESTRUCTURAS CONEXAS [III, 14.3]

[...]

#### Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias [III, 14.3.3]

[...]

##### ***Descuentos y abonos gratuitos***

Como consecuencia de la aprobación de los reales decretos-ley 11/2022 y 14/2022, destinados a responder a las consecuencias económicas y sociales de la guerra en Ucrania y hacer frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica, a partir del 1 de septiembre de 2022, Renfe puso a disposición de los viajeros abonos gratuitos en cercanías, media distancia convencional y descuentos del 50 % de los servicios Avant para viajeros habituales.

Tras la puesta en marcha de esta medida, se recibieron varias quejas exponiendo graves dificultades para poder encontrar plazas libres en diversas líneas incluidas en este régimen de bonificaciones. Y ello en una situación que los comparecientes atribuían a la posible realización, por parte de algunas personas, de reservas múltiples que no eran utilizadas, lo que estaría provocando que trenes que figuraban con todas sus plazas vendidas circularan, en la práctica, con unos elevados porcentajes de asientos vacíos.

Para solventar este problema, Renfe indicó de la aprobación de nuevas condiciones de uso de estos abonos:

- Incautación de la fianza y anulación del título de viaje a las personas que, al menos en tres ocasiones, no cancelen la reserva con dos horas de antelación si finalmente no van a coger el tren.
- Reservas por abono limitadas a cuatro viajes diarios de ida o vuelta e imposibilidad de formalizar dos viajes en el mismo sentido hasta que transcurra el triple del tiempo de viaje programado.
- Lanzamiento, a partir del 1 de enero de 2023, de un abono específico para **menores de edad** sin DNI, con objeto de evitar duplicidades de títulos.

##### ***Acompañamiento y transporte de menores***

En 2021, el Defensor del Pueblo abrió actuaciones respecto a la suspensión, a partir del inicio de la alarma sanitaria, del servicio de acompañamiento de menores de Renfe,

modalidad que permite viajar solos a los niños de entre seis y trece años, bajo la supervisión, durante todas las fases del viaje, del personal de dicha empresa pública. Una vez normalizado este servicio, Renfe ha acordado que sea obligatorio su uso por cualquier menor de 14 años que viaje solo en el AVE, limitación que no se contempla para otros servicios, como los de cercanías.

El Defensor del Pueblo tuvo conocimiento, a partir de noticias aparecidas en los medios de comunicación, de la expulsión, en la estación de Palencia, de un grupo de veintidós menores que, acompañados de dos monitores, realizaban el recorrido Barcelona-León a bordo de un tren de larga distancia de Renfe. El Defensor del Pueblo consideró procedente iniciar una investigación de oficio por si los hechos pudieran suponer una violación de los derechos de los menores. Renfe ha informado de la incoación de un expediente laboral disciplinario al empleado que adoptó la decisión para determinar si su actuación fue la adecuada. Cuando se redactan estas páginas aún no se ha recibido el preceptivo informe.

[...]



## ADMINISTRACIÓN LOCAL [III, 17]

[...]

### BIENES Y SERVICIOS [III, 17.4]

La prestación de servicios públicos municipales, como el alumbrado y el alcantarillado público, o la ubicación de determinadas instalaciones municipales, necesarias para la prestación del servicio —como los parques caninos y los contenedores de residuos sólidos urbanos— generan todos los años actuaciones y resoluciones del Defensor del Pueblo.

Los vecinos pueden exigir la prestación y el adecuado funcionamiento de los servicios públicos que, por su naturaleza básica y elemental, deben ser atendidos con carácter obligatorio. Así lo ha indicado el Defensor del Pueblo al Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo (Cantabria), al que se ha formulado la [Sugerencia](#) de que proyecte y ejecute las obras necesarias en el servicio de alcantarillado para evitar las inundaciones que se producen en la vía pública, así como que tramite el procedimiento de responsabilidad patrimonial por los daños causados en la vivienda del interesado.

[...]

La exigencia en la ciudad de Madrid del requisito de empadronamiento en el propio distrito para poder ser usuario del **servicio municipal de campamentos escolares** ha suscitado la formulación de una [Recomendación](#). A juicio del Defensor del Pueblo, el padrón tiene un valor como herramienta de planificación y organización para la prestación de bienes y servicios por parte de las administraciones, pero, con el fin de no vulnerar el principio de igualdad, no puede resultar un requisito indispensable para el acceso a bienes y servicios de solicitud o recepción voluntaria, salvo que su exigencia venga justificada de forma objetiva y razonable.

En consecuencia, el ayuntamiento tiene que adoptar una normativa de acceso a los campamentos escolares que no excluya de forma imperativa a determinados usuarios por el mero hecho de no estar empadronados en el distrito, buscando alternativas que si bien pueden priorizar la admisión de las personas empadronadas o inscritas en centros escolares del distrito, atendiendo al número de plazas ofertadas y a la demanda que se verifique tras el plazo de presentación de instancias, no prohíban su participación en el proceso de selección.

El ayuntamiento ha contestado que se van a unificar los criterios de admisión en los campamentos organizados por los distritos y que se va establecer el

empadronamiento como requisito para las primeras plazas ofertadas en todos ellos y, una vez cubiertas, se abrirá el resto de las plazas para que puedan acceder las personas no empadronadas hasta agotar las plazas ofrecidas.

Este sistema no se ajusta de manera completa a la Recomendación del Defensor del Pueblo, porque supone excluir en la primera convocatoria a los menores no empadronados en el distrito y no tiene en cuenta el criterio de escolarización. La aprobación de una convocatoria única, con unos mismos plazos de admisión para todos los solicitantes, en la que se valorara el empadronamiento y la escolarización en el distrito, tal y como recomendaba esta institución, se adecuaría mejor a los principios de eficacia administrativa, servicio efectivo al ciudadano, simplicidad y claridad. Al tiempo, evitaría realizar distinciones innecesarias entre ciudadanos en el acceso a la participación en los procedimientos que se convocan por el ayuntamiento. Igualmente, se prevendría el efecto no deseado de aplicación de criterios más restrictivos en aquellos distritos en los que en 2022 se había dado acceso a las personas sin tener en cuenta su empadronamiento.

[...]



## SUPERVISIÓN DE LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD POR EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN SU CONDICIÓN DE MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN (MNP) [SECCIÓN IV – ANEXO MNP]

### DATOS GENERALES [ANEXO MNP A.1, 1]

[...]

#### ***Captación de datos***

El correcto cumplimiento del mandato del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (OPCAT), que se concreta en visitar los lugares de privación de libertad, debe estar precedido de una labor de captación de información que facilite unos indicadores objetivos sobre qué lugares han de ser priorizados a la hora de programar esas visitas.

Para ello, el MNP recaba información de diversas fuentes: la Fiscalía General del Estado; la Secretaría de Estado de Justicia; el Ministerio de Defensa; la Dirección General de la Policía; la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias; la Dirección General de la Guardia Civil; la Secretaría de Estado de Seguridad; el Comisario General de Extranjería y Fronteras; los departamentos de Justicia e Interior de la Generalitat de Cataluña; la Consejería de Justicia del País Vasco; **las administraciones autonómicas responsables de centros de menores infractores**; las administraciones autonómicas responsables de unidades de salud mental; el Centro de Apoyo a la Seguridad; el Ayuntamiento de Madrid, y las policías autonómicas. Todas ellas, administraciones con responsabilidades en la materia objeto de trabajo del MNP.

#### ***Visitas a los lugares de privación de libertad***

De acuerdo con el mencionado protocolo facultativo (OPCAT), por privación de libertad se entiende cualquier forma de detención o encarcelamiento o de custodia de una persona, por orden de una autoridad judicial o administrativa o de otra autoridad pública, en una institución pública o privada, de la cual no pueda salir libremente.

A continuación, los datos relacionados con las actuaciones realizadas y lugares visitados son mostrados en la tabla.

Actuaciones realizadas en lugares de privación de libertad*	
Centros de internamiento de menores infractores (CIMI)	5
Centros de protección de menores	1
<b>TOTAL</b>	<b>6</b>

\* Aquí sólo se indican los centros específicos de menores. En el cuerpo del texto puede apreciarse que en otros centros (por ejemplo, los relativos a extranjería) también pueden encontrarse menores.

En el cuadro que sigue se distinguen los datos sobre las actuaciones según su distribución por comunidades y ciudades autónomas. Para más información, se puede acceder a la ficha de seguimiento de cada centro clicando en el nombre (aplicable únicamente en formato digital).

Comunidades autónomas y provincias y actuaciones realizadas	
<b>Asturias</b>	<b>2</b>
<b>Asturias</b>	<b>2</b>
<a href="#">Casa Juvenil de Sograndio</a>	
<b>Ceuta</b>	<b>5</b>
<b>Ceuta</b>	<b>5</b>
<a href="#">Centro para Menores Infractores Punta Blanca</a>	
<b>Generalitat Valenciana</b>	<b>5</b>
<b>Alicante</b>	<b>5</b>
<a href="#">Unidad de Madres del Centro Penitenciario de Alicante Cumplimiento</a>	
<b>Madrid</b>	<b>8</b>
<b>Madrid</b>	<b>8</b>
<a href="#">Residencia Especializada de Adaptación Psicosocial Picón del Jarama</a>	
<b>Murcia</b>	<b>7</b>
<b>Murcia</b>	<b>7</b>
Centro Educativo La Zarza	
<a href="#">Visita de seguimiento</a>	
<a href="#">Proyecto de discapacidad</a>	
<a href="#">Programa de discriminación por género</a>	

El siguiente cuadro muestra los datos relativos a los integrantes de los equipos que han realizado las visitas.

<b>COMPOSICIÓN DE LOS EQUIPOS DE ACTUACIÓN</b>	
<b>41 actuaciones multidisciplinares</b>	
<b>Centros para menores infractores (4), centros de protección de menores (1)</b> , centros de internamientos de extranjeros (2), centros penitenciarios (7), comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional (9), cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil (1), dependencias de custodia de las policías locales y depósitos municipales de detenidos (1), hospital psiquiátrico penitenciario (1), instalaciones de carácter temporal de primera asistencia y detención de extranjeros (6), prisión militar (1), unidades de custodia hospitalaria (1), unidades de salud mental (7)	
<b>14 actuaciones con vocales del Consejo Asesor del MNP</b>	
<b>Centro para menores infractores (3), centros de protección de menores (1)</b> , centros penitenciarios (1), comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional (2), cuarteles y otros lugares de custodia de la Guardia Civil (1), instalaciones de carácter temporal de primera asistencia y detención de extranjeros (4), unidades de salud mental (2)	
<b>6 actuaciones con comisionados parlamentarios autonómicos</b>	
Centro de inserción social (1), centros penitenciarios (2), unidades de salud mental (3)	
<b>17 actuaciones con técnicos de otras áreas del Defensor del Pueblo</b>	
Centros de internamientos de extranjeros (1), centros penitenciarios (7), comisarías y otros lugares de custodia de la Policía Nacional (2), instalaciones de carácter temporal de primera asistencia y detención de extranjeros (1), prisión militar (1), salas de inadmitidos y de solicitantes de asilo en puestos fronterizos (2), unidades de custodia hospitalaria (1), unidades de salud mental (1), centro de inserción social (1)	

Se ha de destacar la importancia que para el desarrollo de las funciones preventivas tiene conocer los contenidos de las quejas de los ciudadanos privados de su libertad que se dirigen al Defensor del Pueblo, en la medida en que puedan aludir a muchos aspectos que son objeto de atención del MNP.

Como queda indicado en el cuadro precedente, varios técnicos de las áreas que tramitan las quejas del Defensor del Pueblo también participan en determinadas visitas del Mecanismo Nacional de Prevención.

[...]

## VISITAS SEGÚN LOS CENTROS [ANEXO A.1, 3]

### CENTROS DE INTERNAMIENTO PARA MENORES INFRACTORES (CIMI) [ANEXO A.1, 3.1]

#### ***Datos generales***

- En 2022, el MNP ha realizado tres visitas a centros de menores infractores en las comunidades autónomas de Murcia, Asturias y en la Ciudad Autónoma de Ceuta. Dos de seguimiento y una por primera vez.

La visita al Centro educativo La Zarza (Murcia), visitado este año por primera vez, se ha desdoblado dando lugar a dos actuaciones correspondientes a dos de los proyectos de visitas con enfoque específico, cuyos hallazgos serán objeto de atención específica en el epígrafe correspondiente.

Los centros de internamiento de menores infractores (CIMI) visitados son los siguientes: Centro educativo La Zarza (Murcia), Centro de responsabilidad penal de menores Casa Juvenil de Sograndio (Asturias) y Centro de internamiento para menores infractores Punta Blanca (Ceuta). También el MNP ha realizado en 2022 una visita al centro de protección de menores Residencia especializada de adaptación psicosocial Picón del Jarama (Madrid).

Todos los centros son de titularidad pública autonómica. En los centros de Sograndio y Punta Blanca la gestión también es pública y el centro La Zarza está gestionado por la Fundación Diagrama. El centro de protección de menores Picón del Jarama (Madrid), es un centro de atención a menores con trastorno de conducta de titularidad pública, pero de gestión privada. La Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad de la Comunidad de Madrid deriva a menores a este centro, previa autorización judicial.

- Las actas contienen 135 conclusiones vinculadas con hallazgos alcanzados durante las visitas que han dado lugar a la formulación de 27 Recomendaciones, de las que 21 fueron dirigidas a la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias y 43 Sugerencias. Además, el MNP formuló varias Recomendaciones a la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior de la Comunidad de Madrid, en el curso de la tramitación del expediente de la visita al Centro de ejecución de medidas judiciales de internamiento Teresa de Calcuta (Madrid), realizada en 2021.

### ***Ejes de supervisión***

- **Ingreso**
  - El MNP viene actuando hace tiempo supervisando las condiciones en que se produce el ingreso de menores en los centros de internamiento. El primer contacto que tienen las personas que ingresan en un centro es muy importante, por lo que debe ser lo más positivo posible. Sin embargo, lo habitual es que cuando ingresan se utilicen habitaciones de módulos de observación, también usadas para aislar a menores que el centro considera conflictivos y sobre quienes se aplica un mayor control. Este mecanismo ha evidenciado que, en este período, existen situaciones de riesgo derivadas de que estas personas recién ingresadas pasen la mayor parte del tiempo solas. El MNP no considera apropiado este procedimiento, que merma la calidez de la acogida, algo que resulta fundamental en el inicio de un proyecto educativo y rehabilitador.
- **Sanción de separación de grupo y aislamiento como medio de contención**
  - En los últimos informes anuales del MNP, apoyados en los informes del Comité Europeo para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes tras las visitas a España en el año 2016 [[CPT/Inf\(2017\)34](#)] y 2020 [[CPT/Inf\(2021\)27](#)], ya se destacaba que el aislamiento puede tener efectos negativos para la salud física y mental de las personas, pero especialmente cuando se produce en menores. En su lugar, deberían utilizarse sanciones alternativas a cualquier forma de aislamiento. En todo caso, es fundamental que estando en situación de aislamiento, se produzca una supervisión y valoración constante por profesionales de medicina y personal educativo, y que este castigo se pueda cumplir en la propia habitación de la persona aislada.
- **Aplicación adecuada de la fuerza física cuando se realizan contenciones físicas y uso de esposas**
  - A pesar de haberse prohibido la contención mecánica consistente en la sujeción de una persona a una cama articulada o a un objeto fijo o anclado a las instalaciones o a objetos muebles, la práctica de la contención física personal y la sujeción mecánica mediante grilletes exigen el uso de la fuerza, por lo que constituye una situación de riesgo de maltrato con un elevado potencial de vulneración del derecho a la integridad física.

La práctica de una contención física personal o una sujeción mecánica mediante la aplicación de esposas o grilletes a un menor, deben realizarse con un nivel de destreza y profesionalidad que no resulte en lesiones.

El MNP advierte con preocupación que en visitas a centros de menores infractores es frecuente recibir testimonios, en ocasiones incluso del personal, y verificar que se producen lesiones. Las Administraciones Públicas responsables de estos centros deben transmitir a los mismos que estas medidas solo serán admisibles con carácter excepcional. Los centros deben vigilar que el personal de seguridad encargado de la aplicación de estos medios de contención, apliquen la fuerza mínima imprescindible y en caso de que se produzcan lesiones, que se confeccione el correspondiente parte de lesiones, dar su traslado a la autoridad



judicial, conservar una copia en el expediente personal del menor y abrir una investigación interna sobre las lesiones habidas.

Atar a menores no puede constituir jamás una estrategia de cuidado, ya que se trata de una práctica lesiva en términos físicos y psicológicos que vulnera los derechos humanos.

- **Formación en desescalada y contenciones a menores**
  - El MNP considera que se debe garantizar que cualquier intervención física sea estrictamente necesaria y proporcional. Se deberían emplear métodos alternativos en la gestión de incidentes violentos, como las técnicas verbales que impiden que aumente el conflicto y la realización de contenciones no dolorosas (control manual), reduciendo así el riesgo de lesiones tanto para menores como para el personal de seguridad. Es de vital importancia que el personal de seguridad que presta servicio en estos centros, reciba una formación en contenciones especializada en menores.
- **Registros corporales que implican el desnudo integral y realización de sentadillas**
  - El MNP considera una práctica que afecta el derecho a la intimidad y es potencialmente degradante. Este tipo de registros solo se debería realizar en casos excepcionales, siendo preferible la utilización de medios electrónicos. En ocasiones, una vez desnudos les obligan a agacharse varias veces. Esta práctica es una medida muy extrema que resulta denigrante y que representa un riesgo a evitar por su impacto en la dignidad de las personas.
- **Conductas autolesivas**
  - Este tipo de conductas no debería conllevar la aplicación de un medio de contención o considerarse como una falta disciplinaria. Convendría tratar estos casos desde un punto de vista preventivo y terapéutico, en lugar de con castigos.
- **Intimidad en las comunicaciones y visitas**
  - El MNP ha detectado situaciones que ponen en riesgo la confidencialidad e intimidad de las comunicaciones: visitas en las que hay una barrera física (por ejemplo, una mampara), situaciones de escucha por parte del personal del centro, o uso de espacios inadecuados. En los casos en que las familias tienen dificultades para acudir al centro, y para las familias que residen en el extranjero, dicho mecanismo considera que la utilización de sistemas de videoconferencia o videollamada, son una alternativa apropiada y necesaria.
- **Quejas**
  - La posibilidad de presentar quejas y que estas sean contestadas también por escrito constituye parte del núcleo básico de cualquier sistema de prevención del maltrato. Es fundamental que se disponga de un procedimiento accesible, confidencial, seguro y fiable. Además de la disponibilidad de formularios no condicionada a la previa petición, es preciso un sistema de registro en el que queden reflejadas estas quejas y que sea explotable estadísticamente. Además,

para facilitar que se materialice este derecho debería haber un buzón en una zona común.

- **Estructura**

- Por lo general, el diseño de estos centros se aleja del carácter educativo y rehabilitador que deben tener los centros de menores, y se asemeja demasiado a la estructura de una cárcel, con vallas altas y concertinas en el exterior, y con puertas metálicas reforzadas, rejas en las ventanas, y puertas correderas tipo rastrillo en el interior de los módulos residenciales. Estos elementos se deberían eliminar y ser sustituidos por otros más adecuados para evitar una apariencia excesivamente carcelaria.

- **Situación de protección previa al internamiento**

- Previamente al ingreso en un centro de internamiento, un elevado número de menores ha recibido atención del sistema de recursos de protección de menores, siendo este hecho un indicador importante de vulnerabilidad. El MNP considera necesario que los centros incorporen en la recogida de datos información sobre si ha habido intervención del sistema de protección de menores, y elaborar estadísticas a fin de integrar la historia de desprotección e institucionalización previa al ingreso, y favorecer el diseño y aplicación de medidas de atención centrada en las necesidades especiales de cada menor.

***Avances en materia de prevención***

- En uno de los centros visitados en 2021, el MNP ha apreciado el avance que representa que el alojamiento de las personas ingresadas tenga lugar en las habitaciones de su hogar de referencia evitando hacerlo en la zona de observación.

Debe ser recibida también favorablemente la reducción del riesgo de maltrato que representan las Recomendaciones de hacer un uso moderado de la sanción de separación de grupo y buscar respuestas alternativas a esta medida.

En cuanto a las contenciones mecánicas, aunque hay administraciones que han indicado que el personal de seguridad cuenta con la formación necesaria para realizar contenciones, durante las visitas efectuadas en el año 2021 a los centros de Melilla y Teresa de Calcuta (Madrid) se constató que varios menores habían sufrido lesiones en brazos y muñecas, tras la intervención del personal de seguridad para el control y colocación de esposas.

El MNP aprecia ciertos avances, que han de ser confirmados, acerca de que, en caso de que se hagan registros con desnudo integral de menores, el registro se realice por partes y se proporcione una bata.

Han sido aceptadas Recomendaciones y Sugerencias formuladas en 2020 y 2021 para facilitar y garantizar que las personas internas puedan ejercer su derecho a presentar quejas mediante la instalación de buzones. Es necesario avanzar para

conseguir que se generalice que las quejas depositadas en estos buzones sean recogidas por personal del equipo de dirección.

En los últimos tiempos también han sido objeto de análisis los espacios habilitados para custodiar a personas que tienen activado el protocolo de prevención de suicidios. En algunos casos se han detectado riesgos derivados de que estos espacios no cumplen con los requisitos mínimos para alojar a menores. Se debe reconocer que hayan sido clausuradas aquellas habitaciones que no tuvieran unas condiciones dignas. Este asunto, que es verificado sistemáticamente en todos los centros, seguirá siendo objeto de atención preferente. Se aprecia favorablemente que esté en estudio la posibilidad de dotar alguna habitación compartida para personas con el protocolo de prevención de conductas suicidas activado. Se debe profundizar en estos casos de riesgo de suicidio y explorar alternativas al uso de celdas de aislamiento.

Se consideran favorables también los avances apreciados en algunos centros en materia de visitas familiares. En un caso fueron retiradas las cámaras de videovigilancia que se detectó que estaban operativas en las salas de visita. También se han producido mejoras significativas pues merced a la intervención del MNP ha sido eliminado el control de escucha en las comunicaciones, ya fueran telefónicas o en las visitas presenciales con familiares. También es un motivo de satisfacción por el avance que representa la amplia aceptación de las Sugerencias formuladas por el MNP para que se sigan utilizando los sistemas de videoconferencias instalados a raíz de la pandemia para facilitar la necesaria comunicación entre menores y sus familiares, insustituible cuando el lugar de residencia de la familia está lejos del centro y carecen de recursos para desplazarse.

Que los centros de menores tengan aspecto marcadamente carcelario es un riesgo para la consecución de los objetivos educativos que son la razón de ser de estas instalaciones. Los centros visitados en 2020 se han comprometido a mejorarlas, reforzando su carácter educativo. Debe también destacarse como un avance que algunos de los centros visitados en años anteriores en 2022 ya hayan retirado sus concertinas y en otros también visitados con anterioridad han comunicado que se va a abordar la retirada de estos elementos.

### ***Visitas realizadas en 2022: ingreso***

A continuación, el informe recoge hallazgos y situaciones de riesgo detectados con ocasión de las visitas de 2022 sobre las que, al cierre de este informe, aún no se ha recibido respuesta de las administraciones responsables.

- El centro La Zarza (Murcia) no dispone de un módulo específico destinado a la observación o nuevo ingreso de menores, aunque sí se debía guardar un período de cuarentena de siete días en su habitación por motivos sanitarios (covid-19). Durante este

período el contacto con otras personas (visual y verbal) se mantenía reducido al máximo. Recibían la comida que consumían en soledad y salían al patio también solos; media hora por la mañana y otra media hora por la tarde. El momento del ingreso supone el primer contacto con el que será su entorno durante el período que permanezca en el centro, por lo que debe prestarse especial atención a que se desarrolle de manera adecuada. Se ha formulado una Sugerencia para que se adapte el proceso de acogida, buscando espacios y formas menos agresivas.

En el centro de Sograndio, en Asturias, los nuevos ingresos son ubicados en unas habitaciones conocidas como «camarillas», que están destinadas al aislamiento provisional o al cumplimiento de la sanción de separación de grupo. Las habitaciones, más reducidas que el resto, tienen una pequeña ventana con una reja en el interior y el baño al lado de la cama. Este es un espacio inadecuado para alojar a menores, y menos a menores recién llegados. El MNP pretende destacar el riesgo que supone iniciar un proceso educativo con estos menores en un entorno con un impacto punitivo tan acentuado. Así el tenor de la Recomendación formulada y aún en fase de contestación para que se habilite un espacio de acogida para el ingreso de los menores y dotado con un aspecto compatible con la finalidad educadora de estos centros.

### ***Atención a menores***

- El MNP ha puesto especial interés durante 2022 en detectar si existen sistemas de registro en estos centros que permitan indagar, consignar y explotar estadísticamente su eventual atención por recursos del sistema de protección de menores. Por el momento, se ha constatado en los centros visitados que no se recogen estos datos de manera sistemática en un registro. En su caso, es una información que consta en la historia de cada menor, pero no hay datos globales, por lo que no existen estadísticas. Dicho mecanismo destaca por tanto el riesgo que representa que tratándose de un importante indicador de vulnerabilidad no sea objeto de la necesaria atención. No cabe entender que se puedan diseñar programas generales de intervención para estas personas sin datos estadísticos o indicadores de calidad del sistema de atención. El objetivo de garantizar una adecuada intervención con estas personas, que presentan unas necesidades especiales en la fase educativa que representa su paso por los centros de menores, aconsejó formular idéntica Recomendación a los centros de La Zarza y Sograndio, para que se incorpore la variable de «intervención del sistema de protección de menores» en la recogida de datos y se elaboren estadísticas, a fin de integrar la historia de desprotección e institucionalización previa al ingreso y favorecer el diseño y aplicación de medidas de atención centrada en las especiales necesidades del menor.
- En el centro La Zarza había seis menores hombres de etnia gitana, lo que representaba un 12 % de la población del centro. El MNP comprobó que no se realizaba ningún ajuste específico en el proyecto educativo o terapéutico para trabajar con

menores de etnia gitana, además de este riesgo, se evidenció que no existía ninguna figura de mediación gitana. Este mecanismo recomendó revisar la respuesta educativa y terapéutica, así como la efectividad de la intervención, que se realiza con las menores de etnia gitana, incorporando la figura de un profesional en mediación cultural gitana a la vista del elevado número y la circunstancia de especial vulnerabilidad de estas menores.

- El consumo y adicción a sustancias tóxicas es un problema importante tanto por su incidencia cuantitativa como por el fuerte impacto que tiene en la conducta disocial y en el desarrollo de menores y adolescentes. En el centro La Zarza, las personas internas entrevistadas y las encuestas de salud realizadas, confirmaron que el 80 % de las mujeres y el 82 % de los hombres consumían sustancias tóxicas. El MNP detectó riesgos derivados de no facilitar a estos menores la atención debida a causa de que la intervención psicoeducativa en esta área carece de implicación y por tanto de soporte de los profesionales sanitarios, la frecuencia de la intervención es claramente insuficiente — una vez cada 15 días— y no llega a todas las personas internas que lo necesitan. Todo ello genera diferencias de oportunidad no justificadas en el acceso al tratamiento de toxicomanías, con evidentes vinculaciones con la salud y al acceso a oportunidades reales de educación, formación y reducción del riesgo de reingreso en estos centros o eventualmente en prisión. Este mecanismo ha formulado una Sugerencia, con el fin de que se faciliten programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas, y se refuerce la intervención en adicciones con recursos comunitarios especializados.

- En la visita al centro Punta Blanca (Ceuta), el MNP detectó el caso de una menor que ingresó embarazada y siete meses después de su ingreso continuaba sola en el módulo residencial. En consecuencia, las actividades las hacía sola. Se detectaron riesgos derivados de que no había recibido el curso de preparación al parto; ni atención psicológica para detectar las concretas necesidades de apoyo que pudiera precisar. Tampoco había recibido visitas de su hermana y su madre, pues no tenía relación con ellas, y no había podido recibir la visita y apoyo de una amiga, pues la normativa del centro no lo permite. Por ello, el MNP ha formulado la siguiente Recomendación para que se adapte la normativa interna del centro sobre el régimen de visitas de personas allegadas, atendiendo a las circunstancias personales de cada caso y considerando de manera preferente el interés superior del adolescente.

### **Asistencia sanitaria**

- Es necesario que los centros proporcionen una atención médica adecuada a las personas internas y, para ello, deben contar con personal médico suficiente. El MNP detectó que en el centro de Sograndio solo había un médico y un enfermero. El enfermero acude al centro de lunes a viernes, todas las mañanas. En cambio, el médico solamente acude una vez a la semana, además, también va al centro cuando se produce un nuevo ingreso y en caso de tener que reconocer a menores que estén cumpliendo

una sanción. El MNP formuló una Recomendación a la Consejería de Presidencia del Principado de Asturias, para que se dotara al centro con una mayor presencia de profesionales de medicina y de enfermería.

- La atención sanitaria no siempre se suele hacer preservando la intimidad de los internos. El MNP ha detectado en los centros de La Zarza y Sograndio que durante la valoración médica estaba presente personal educativo. La presencia de personal ajeno a los servicios médicos de los centros mientras se realizan exámenes médicos, quebranta la relación de confidencialidad que debe existir entre médico y paciente. Es necesario garantizar que la atención médica se produzca manteniendo la intimidad de las personas internadas. La presencia de personal educativo o personal de seguridad en la consulta únicamente se debería producir por motivos de seguridad concretos.
- Durante la visita al centro La Zarza, el MNP constató que es muy elevado el porcentaje de menores que tomaba medicación psiquiátrica (40 %), principalmente antipsicóticos, antidepresivos y medicamentos para el trastorno por déficit de atención e hiperactividad. Sin poner en cuestión la buena práctica clínica en la medicación con antipsicóticos, estos medicamentos tienen unos efectos secundarios que pueden marcar su desarrollo como personas adultas, afectando a su autoestima. Detectado el riesgo genérico que representa mantener tan elevados índices de prescripción de psicofármacos, se sugirió que se revise el nivel de medicalización y se busque la implementación de terapias alternativas que ayuden a reducir la medicación.
- En ninguno de los centros visitados se realizan partes de lesiones. En el centro La Zarza se indicó que, ante cualquier tipo de lesión, ya sea tras la aplicación de un medio de contención, o por una autolesión, la atención a esas lesiones y los posibles partes son emitidos por los servicios de salud comunitarios. El MNP efectuó una Sugerencia a la Administración competente, en el sentido de que se realicen partes de lesiones siempre que menores y adolescentes tengan lesiones, o aun sin tenerlas, manifiesten que han sido víctimas de una agresión.

#### ***Prevención de conductas autolesivas***

- El protocolo de prevención de suicidios del centro La Zarza es un protocolo genérico de la entidad que gestiona el centro. El MNP comprueba que carece de fecha de revisión, y no tiene ninguna perspectiva o variable cultural, por lo que se efectuó una Sugerencia para que se realizara un protocolo de prevención de suicidios que sea específico para el centro La Zarza, y que la valoración del protocolo tenga en consideración variables culturales.

En el centro de Sograndio este protocolo era adecuado, aunque su aplicación no resultaba suficiente, ya que no todas las personas que ingresan en el centro son evaluadas por profesionales de psicología y psiquiatría. El MNP considera necesario

que, a su ingreso en un centro de menores, todas las personas sean valoradas, para así poder detectar lo antes posible a menores con posibles problemas que pudieran derivar en conductas autolesivas. Por ello, dicho mecanismo formuló una Recomendación.

También en Sograndio se detectó que no se disponía de un libro de registro de altas y bajas, en el que figuren las personas que han estado con el protocolo activado y cuándo se ha retirado dicho protocolo.

### **Registros y cacheos**

- En el centro de Sograndio, el MNP recibió testimonios coincidentes de menores que manifestaron haber sido sometidos a registros que habían implicado un desnudo integral, y en algún caso incluso les habían obligado a agacharse. El MNP considera que este tipo de registros supone una medida muy extrema que afecta el núcleo del derecho a la intimidad personal y es potencialmente degradante, se deben hacer todos los esfuerzos posibles para minimizar la vergüenza que supone su práctica<sup>3</sup>. En este centro tampoco se lleva un registro de cacheos y desnudos integrales. Por ello, el MNP ha efectuado la Recomendación para que se evalúen caso a caso las circunstancias que aconsejen un registro con desnudo integral de los menores, cuando existan fundadas sospechas de que poseen objetos prohibidos y concurren razones de urgencia que exijan una actuación inmediata, evitando la realización de sentadillas y notificando previamente al juez y al fiscal de menores, ambos de guardia, así como del resultado del registro.

También en Sograndio, el MNP recibió información de que en este tipo de registros no siempre se facilitaba una bata para cubrirse, por lo que el MNP formuló una Recomendación a este respecto.

En el centro La Zarza los registros corporales que implican el desnudo integral se realizan por partes, se considera que así estos registros no son de carácter integral. La situación de riesgo derivada tanto de la invisibilización de esta práctica como la falta de anotación motivó una Sugerencia para que estos registros se consideren registros con desnudo integral, y que se abra un libro específico donde anotarlos.

---

<sup>3</sup> Apartado 194 del informe del Comité europeo de Prevención de la Tortura (CPT) para el Gobierno español sobre su visita, llevada a cabo a lugares de privación de libertad en el año 2020 [[CPT/Inf\(2021\)27](#)]: «El artículo 54.d del Real Decreto 1774/2004 prevé el cacheo con desnudo integral de un menor basándose en una evaluación de riesgo individual en el caso de que se sospeche que esconde sustancias ilícitas u objetos peligrosos. La medida debe ser ordenada por el director y comunicada al juez competente. Dicho esto, varios menores dijeron a la delegación que tenían que desnudarse completamente cuando eran registrados al desnudo por el personal de seguridad».

### ***Empleo y registro de medios coercitivos***

- Los medios de contención utilizados en el centro La Zarza son la contención física personal y la contención mecánica, el MNP constata que el uso de la contención mecánica mediante grilletes ha disminuido de forma constante durante los últimos tres años.

Cabe destacar que, según la información recibida, en este centro nunca se ha aplicado el aislamiento provisional, lo que se considera como una buena práctica, y supone un claro ejemplo de que es posible prescindir de este medio de contención en los centros de internamiento de menores.

- En el centro Sograndio todos los módulos residenciales disponen de unas habitaciones denominadas «camarillas» que están destinadas al aislamiento provisional y cumplimiento de la sanción de separación de grupo. Como ya se ha señalado, el uso de estas habitaciones representa una situación de riesgo por falta de adecuación para alojar a menores. Además, el MNP constató prácticas que agravan de forma injustificada las condiciones de cumplimiento de la sanción; fuera del horario destinado al descanso, los colchones se retiraban, y el disfrute de patio para las personas sometidas a aislamiento provisional o sancionadas con separación de grupo, se llevaba a cabo en horario de mañana, de 7 a 8 horas o de 8 a 9 horas, lo que provocaba la renuncia a este derecho en numerosas ocasiones. El MNP ha solicitado información a la Administración sobre estas cuestiones.

- En las visitas realizadas a los centros La Zarza y Sograndio, se advirtió el riesgo que se desprende de que el personal de seguridad porte de forma continua grilletes y defensas de goma. El personal de seguridad que está en contacto directo con menores, no debería llevar a la vista defensas de goma ni grilletes, con el objetivo de no generar un ambiente innecesariamente intimidador, que resulta incompatible con la finalidad educadora de estos centros<sup>4</sup>.

El MNP realizó una Recomendación en la visita al centro Sograndio para que se tomen las medidas oportunas que garanticen que los vigilantes del centro no porten de forma visible esposas o defensas de goma.

- En el ámbito de la formación específica del personal de seguridad, es importante que, antes de cualquier intervención física, se hayan hecho todos los esfuerzos posibles para disminuir la tensión de la situación. Con este fin, el personal de seguridad debe recibir

---

<sup>4</sup> El apartado 125 del informe del Comité europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) considera que el hecho de que el personal de seguridad que tiene contacto con menores lleve defensas de goma a la vista no conduce a fomentar relaciones positivas entre el personal y los internos [[CPT/Inf\(2017\)34](#)].



formación en técnicas de control y contención que no provoquen dolor, para así reducir el riesgo de lesiones, tanto para menores como para el personal de seguridad.

En el centro La Zarza este mecanismo constató que los auxiliares de control educativo que realizan funciones de seguridad en el interior del centro, reciben formación en maniobras de contención, pero no están formados en desescalada emocional por lo que formuló una Sugerencia en este sentido.

### ***Separación de grupo y aislamiento provisional***

- En el centro Sograndio, durante el año 2021 se había utilizado el aislamiento provisional en 72 ocasiones y 32 en los cuatro primeros meses de 2022. En cuanto a la sanción de separación de grupo, se utilizó 30 veces en el transcurso de 2021 por períodos que iban de dos a siete días, en 15 de ellas la separación de grupo tuvo una duración de siete días. En el mismo período de 2022, la separación de grupo había sido utilizada en 31 ocasiones. Estos datos reflejan una situación de riesgo derivada del aumento significativo de la sanción de separación de grupo, lo que preocupa al MNP. Este ha solicitado información a la Administración sobre los motivos por los que las personas que están en aislamiento provisional y las que están cumpliendo sanción de separación de grupo no permanecen en su propia habitación.

El MNP viene advirtiendo en los últimos tiempos que cualquier tipo de aislamiento representa una situación de riesgo con repercusiones perjudiciales para la salud física y mental de menores y adolescentes. Una política adecuada de gestión de los centros de menores hace necesario un proceso de reflexión sobre el uso del aislamiento<sup>5</sup>.

### ***Intimidad de las comunicaciones***

- En el centro de Sograndio, el MNP constató situaciones de riesgo de trato degradante derivados de que las visitas familiares se producían en unas condiciones que no garantizaban la necesaria confidencialidad e intimidad. Las comunicaciones tenían lugar en una sala con la puerta abierta, con la presencia permanente de una trabajadora del centro en el pasillo que podía ver y oír todo lo que ocurría durante el encuentro familiar, además las personas internadas no podían tener contacto físico con sus familiares. Dicho mecanismo realizó la siguiente Recomendación para que se impartan las instrucciones necesarias que garanticen la intimidad, dignidad y desarrollo adecuado de la afectividad de las personas menores infractoras y de sus familiares durante las visitas que se llevan a cabo en la casa juvenil de Sograndio y que se busquen alternativas que permitan cohonestar este derecho con la seguridad sanitaria derivada de la pandemia por la covid-19.

---

<sup>5</sup> [CPT/Inf(2017)34] y [CPT/Inf(2021)27].

El MNP, en el centro La Zarza, también detectó una situación de riesgo a causa de que el espacio habilitado para realizar llamadas telefónicas no era adecuado por exceso de ruido y carecer de intimidad suficiente. En cuanto a las videollamadas, se sugirió que se incorporaran como práctica habitual de comunicación con la familia.

### ***Estructura y condiciones de vida***

- En el centro La Zarza, el MNP detectó una situación de riesgo a consecuencia de que todas las persianas de los módulos (habitaciones, aulas, salas comunes, etc.) estaban siempre bajadas, por lo que había falta de luz natural e imposibilidad de vista al exterior injustificadas. Además, las ventanas no se podían abrir, lo que impedía una ventilación adecuada de las habitaciones. Se trata de unas condiciones de vida que pueden potenciar un deterioro en el bienestar psíquico y la salud de menores y adolescentes<sup>6</sup>. Tampoco la iluminación artificial disponible era adecuada, dificultando la realización de actividades como el estudio, o la lectura, consustanciales al proceso educativo que están obligados a facilitar en este tipo de centros. Para paliar esta situación fueron formuladas Sugerencias.
- También en el centro La Zarza, las duchas, que son comunes, no disponían de cortinas o elementos análogos. Esta circunstancia de riesgo por falta de garantías de la intimidad, también afecta a la percepción de seguridad que las personas internas deben tener asegurada. Además, se recibieron testimonios de que esta situación les provocaba vergüenza. El MNP efectuó una Sugerencia en este sentido.
- Todas las ventanas del centro Sograndio disponían de barrotes metálicos, lo que confiere un aspecto de cárcel, y las habitaciones utilizadas para el aislamiento tenían un diseño muy parecido al de los módulos de aislamiento de los centros penitenciarios. El mecanismo considera más adecuado encontrar soluciones alternativas que configuren un aspecto más acorde a la función educativa de estos centros. Por tanto, el MNP formuló una Recomendación.

### ***Quejas y peticiones***

- En los centros La Zarza y Sograndio, la presentación de quejas y peticiones está mediada por el personal educativo al que primero se ha de pedir el formulario y luego entregarlo para que lo haga llegar a la dirección del centro. Este procedimiento puede ser correcto para hacer llegar una petición, pero supone una situación de riesgo para

---

<sup>6</sup> En el apartado 104 del informe del Comité europeo para la Prevención de la Tortura (CPT) [\[CPT/Inf/\(2015\)1-part\]](#) se indica que: «Un centro de detención de menores debidamente concebido debería proporcionar unas condiciones de detención positivas y personalizadas para los menores, respetando su dignidad y privacidad. Todas las habitaciones deberían estar amuebladas de manera apropiada, tener acceso a la luz natural y disponer de una ventilación adecuada».

presentar quejas, pues no se garantiza la confidencialidad del contenido. Un sistema de adecuada gestión del derecho a presentar quejas debe en primer lugar evitar cualquier forma de disuadir a las personas de que las presenten. El MNP formuló resoluciones a ambos centros para que se arbitre un sistema de presentación y recogida de quejas que garantice que el personal que tiene contacto directo con menores, sea ajeno al proceso de recogida de las quejas.

Como se ha señalado, al cierre de este informe aún no se ha recibido respuesta de las administraciones responsables de los centros visitados.

### **CENTROS DE PROTECCIÓN DE MENORES CON TRASTORNO DE CONDUCTA** **[ANEXO A.1, 3.2]**

#### ***Visita al Centro de Protección de Menores Residencia especializada de adaptación psicosocial Picón del Jarama (Madrid)***

- En el momento de la visita 29 menores tomaban algún psicofármaco, y 21 menores de estos 29 también tenían prescritos antidepresivos. A esto se añade que, además de lo ya pautado, la mayor parte de menores tenían también autorizado algún psicofármaco adicional como pauta de rescate para el caso de que sobrevenga algún episodio de ansiedad o agitación. El MNP ha solicitado información sobre la posibilidad de que desde el centro se ofrezcan alternativas terapéuticas a estas personas a fin de evitar el riesgo que representa una elevada prescripción de psicofármacos.
- El MNP detectó que el consumo y adicción a sustancias tóxicas, es un problema importante, tanto por su incidencia como por el impacto que tiene en la conducta disocial y en el desarrollo personal de menores y adolescentes. El personal del centro puso de manifiesto el riesgo de no disponer de un programa específico para tratar el abuso de drogas.

Las personas que tienen problemas de drogadicción son derivadas a un recurso externo, a pesar de ello se considera mayor garantía de correcta atención que el propio centro cuente con un programa específico de deshabituación, ya que las salidas al recurso externo están condicionadas al paso de un período de tiempo desde el ingreso en la residencia. Por ello el MNP formuló una Sugerencia, con el fin de que, en caso de detectarse, se garantice el tratamiento especializado del uso indebido de drogas desde que se produce el ingreso en el centro.

- Durante la visita el MNP detectó el riesgo que representa que las conductas autolesivas de las personas ingresadas sean castigadas, así lo manifestaron tanto menores entrevistados, como personal del centro. El Mecanismo Nacional de Prevención ya ha tenido ocasión de manifestar en otras ocasiones, el hecho de que las conductas autolesivas reflejan de forma frecuente dificultades o situaciones psicológicas o psiquiátricas que deberían ser tratadas desde un punto de vista terapéutico, en lugar de

con castigos. Por tanto, se formuló una Sugerencia para que las personas que se autolesionan o corren el riesgo de autolesionarse reciban tratamiento terapéutico, en lugar de ser castigadas.

- El MNP recibió testimonios de que las contenciones físicas se realizaban poniendo los brazos por detrás, luego en la sala de supervisión permanente les inmovilizaban tumbados en la cama boca abajo, y a veces les ponían la rodilla en la espalda.

El propio personal del centro señaló que en varias ocasiones se habían producido lesiones a menores en maniobras de sujeción física, la última lesión que se produjo al hacer una sujeción física ocasionó una fractura de hombro a una menor. No se concibe que en un centro de protección las personas menores puedan recibir este trato. Se formuló una Sugerencia con la finalidad de evitar el riesgo de maltrato por excesivo o inadecuado uso de la fuerza física con ocasión de la aplicación de una contención física, limitando al máximo su práctica, sin infligir dolor y evitando la utilización de maniobras como poner las rodillas en la espalda.

- El MNP recibió varios testimonios que alertaron del riesgo de la utilización de la sala de supervisión permanente para practicar castigos encubiertos. Se trata de un espacio concebido y destinado a que el menor pase allí el lapso de tiempo en el que se pueda encontrar alterado, pero no para pasar la noche, como se detectó que sucede. Se considera un riesgo de maltrato prolongar más del tiempo estrictamente necesario la permanencia en estas salas de supervisión permanente, cuyas condiciones son análogas a las de las habitaciones de aislamiento de los centros de internamiento de menores infractores y centros penitenciarios. Por ello se realizó una Sugerencia.

- En cuanto a las comunicaciones de menores con sus familiares, el MNP tuvo conocimiento de situaciones de riesgo para el trato digno del menor que se derivan de que de manera sistemática e injustificada se les impida hablar en su lengua materna. Además, las comunicaciones, tanto presenciales como telefónicas son supervisadas por personal educativo del centro, y no les dejaban abrazar ni tocar a sus familiares. El MNP estima que estas prácticas constituyen un factor de riesgo de maltrato que penaliza el adecuado desarrollo de las relaciones afectivas de la persona menor y le afecta en perjuicio de su dignidad, por lo que se efectuó una Sugerencia.

- Las videollamadas se instauraron durante el confinamiento a causa de la pandemia de covid-19, y aunque aún se realizaban, su uso era poco frecuente y además no estaba regulado. El criterio del MNP es que las videollamadas deberían mantenerse incluso después de finalizada la pandemia y reanudadas las visitas presenciales, pues supone una forma de facilitar la comunicación y el vínculo con la familia, por lo que se formuló Sugerencia.

- Los responsables del centro afirmaron que no se llevan a cabo registros que impliquen el desnudo de menores. No obstante, se recibieron testimonios de menores que dijeron que tenían que desnudarse completamente cuando eran registrados, y que después de obligarles a quitarse la ropa, han tenido que agacharse. Como ya se ha mencionado en el apartado «Registros y cacheos con desnudo integral», se debería evaluar caso a caso las circunstancias que aconsejan un registro con desnudo integral de menores, solo cuando existan fundadas sospechas de que poseen objetos prohibidos y concurren razones de urgencia que exijan una actuación inmediata, evitando la realización de sentadillas. En todo caso se trata de medidas con alto impacto en la intimidad y eventualmente en la dignidad de la persona menor que habrían de ser oportunamente protocolizadas, registradas e internamente supervisadas para evitar espacios de opacidad que invisibilicen los riesgos que concurren. Al cierre de este informe, tampoco se ha recibido respuesta de la Administración responsable del centro visitado.

[...]

#### LUGARES Y CENTROS DE DETENCIÓN DE PERSONAS EXTRANJERAS [ANEXO A.1, 3.4]

[...]

##### Centros de atención temporal a extranjeros (CATE) [ANEXO A.1, 3.4.2]

- A lo largo del 2022, el MNP ha realizado visitas a cuatro centros de atención temporal de extranjeros (CATE): los de Almería, Motril (Granada), Málaga y Cartagena (Murcia). También ha visitado la Comisaría Local de Cartagena, en donde se realiza una actuación similar la de un CATE, y la Comisaría Provincial de Almería, que el año anterior realizaba dicha función.

La principal medida de prevención que se ha de abordar deriva de la falta de regulación que existe de estos centros; cuestión reiteradamente expuesta y aún no resuelta.

#### ***Ejes de supervisión***

##### **- Instalaciones**

- Varios centros alojan a las personas migrantes en celdas colectivas sin ventanas y con puertas de barrotes. Así ocurre en el centro de Almería (a excepción del módulo de mujeres) y en los de Motril o Cartagena.

En algunos casos disponen de poyetes de obra para extender las colchonetas. En otros casos ni siquiera tienen poyete y las colchonetas deben extenderse directamente en el pavimento. Las condiciones de estas celdas son equiparables a las colectivas de los calabozos de las comisarías, pero de mucho mayor tamaño.

Se trata de unas instalaciones que por lo general carecen de un mínimo mobiliario. En las visitas realizadas a lo largo de 2022, este mecanismo ha comprobado que tres de los cuatro centros no disponen de sillas, lo que obliga a las personas a sentarse en el suelo. Sobre esta cuestión, el MNP formuló una Sugerencia para que se dotara del mobiliario adecuado, que no fue aceptada.

- Estas instalaciones no disponen de comedores ni de lugar alguno para el esparcimiento o la realización de actividades, requerimientos que el CPT efectúa para los supuestos en que la privación de libertad va más allá de un corto período de tiempo (apartado 5, [CPT/Inf\(2017\)3](#)) (Visitas a los centros de Almería, Motril o Cartagena).

Ninguno de estos centros tiene habilitados espacios para que las familias puedan permanecer juntas mientras están detenidas. Lo habitual es **distribuir a los menores con las madres** y separar al padre. Por ello, el MNP ha formulado una Recomendación para permitir que se alojen juntas las familias con niños. Y ello sin perjuicio de que la prioridad para el mecanismo tendría que ser evitar que las madres y los niños ingresen en estos centros, sino que en su lugar sean directamente derivado por entidades sociales idóneas, lo que no siempre tiene lugar con la inmediatez que sería deseable.

[...]

- **Menores no acompañados**

- En ocasiones, las embarcaciones que han transportado a menores migrantes son rescatadas o llegan a la costa fuera del horario de atención de los centros de protección de menores, por lo que los menores deben permanecer de manera obligada en los centros durante la tarde o la noche, hasta que al día siguiente es abierta esa instalación.

[...]

**CALABOZOS DE CUERPOS POLICIALES Y JUDICIALES [ANEXO A.1, 3.5]**

[...]

El MNP ha supervisado la existencia de factores de riesgo en materia de: instalaciones; recursos personales y materiales; dignidad de las personas detenidas; sistema de garantías; asistencia sanitaria; presencia de elementos inadecuados; **detención de menores**; videovigilancia; audiovigilancia y grabaciones; prevención de autolesiones y de conductas suicidas; traducción e interpretación; formación y actualización de instrucciones de la Secretaría de Estado de Seguridad.

[...]

### ***Detención de menores***

- La supervisión de las condiciones en las que se desarrolla la privación de libertad de menores es objeto también de atención reforzada pues se trata de personas especialmente vulnerables.

El Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco ha informado de la disponibilidad de normativa específica en el ámbito de la Ertzaintza, que integra y sistematiza criterios unificados y homogéneos en materia asistencial con menores víctimas y punitiva con menores infractores.

[...]

### ***Formación***

- La adecuada formación del personal policial en el contexto de la detención y custodia de personas privadas de libertad, es otro elemento fundamental desde el punto de vista de la prevención.

Sobre este particular, la Dirección General de la Policía ha informado de la formación impartida en la Escuela Nacional de Policía (ENP) y en el Centro de Actualización y Especialización (CAE) respecto a estas cuestiones que incluyen materia específica sobre **la detención de menores**, empleo de la fuerza y adiestramiento en el uso de técnicas de desescalada y contención verbal.

Serán objeto de supervisión por el MNP las acciones formativas promovidas por la Secretaría de Estado de Seguridad, con relación a la protección y garantía de los derechos humanos, dirigidas a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en el ámbito de la Oficina Nacional de Derechos Humanos, creada en 2022, tal y como se ha señalado con anterioridad.

## PROGRAMAS Y PROYECTOS ESPECÍFICOS [ANEXO MNP A.2]

### PROGRAMA DE PREVENCIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN POR RAZÓN DE GÉNERO EN LOS LUGARES DE PRIVACIÓN DE LIBERTAD [ANEXO A.2, 1]

[...]

- En el año 2018 comenzó el programa en el ámbito de prisiones, extendiéndose en el año 2021 a hospitales psiquiátricos y **centros de menores infractores**. En 2022 se ha ampliado a las comisarías.

#### COMISARÍAS [ANEXO A.2, 1.1]

- En 2022, el MNP inauguró las visitas con enfoque de discriminación por género a comisarías (72 horas máximo de privación de libertad) dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad (Guardia Civil y Policía Nacional).

El objetivo de la visita es examinar las condiciones en las que se produce la privación de libertad de corta duración de las **mujeres menores** y adultas y las personas LGTBI, a fin de analizar en qué medida el trato que reciben responde a sus necesidades diferenciales.

Para ello se siguen, entre otras regulaciones internacionales, las establecidas por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, así como por el Comité contra la Tortura de Naciones Unidas y el Subcomité para la Prevención de la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes<sup>7</sup>.

El MNP visitó la Comisaría Provincial de Burgos de la Policía Nacional ([visita 54/2022](#)) y la Jefatura Superior de la Policía Nacional de La Rioja ([visita 51/2022](#)).

#### ***Formación del personal***

- La custodia de las personas detenidas en calabozos, mayores o **menores de edad**, se realiza en el momento de la visita por personal masculino, siendo esta la regla general. Dicho personal carece de formación sobre las circunstancias específicas y las necesidades particulares en materia de género de las personas detenidas, por lo que se ha recomendado que se realice dicha formación. La nueva Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de libertad sexual, en línea con las Recomendaciones del MNP en esta materia, ha establecido la necesidad de que en la formación de quienes trabajan en centros de custodia se incluya transversalmente la

---

<sup>7</sup> [A/HRC/31/57](#); [A/HRC/46/L.27](#); [A/HRC/3](#), y [CAT/C/57/4](#).



perspectiva de género, así como formación respecto a la protección integral contra las violencias sexuales en el ámbito de sus funciones.

[...]

### **Gestación, lactancia e hijos**

- En las visitas, el MNP comprueba que no se cuenta con regulación específica relativa a la actuación policial en detención y custodia en caso de gestación, lactancia e hijos a cargo de corta edad. Las consecuencias son: casos de pernocta en calabozo de mujeres embarazadas, sin que conste que su situación de gestante se tenga en cuenta para valorar la pertinencia y proporcionalidad; diversas prácticas respecto a la lactancia, o situaciones de pernocta en calabozos de detenidas que son las principales responsables del cuidado de sus hijos de corta edad, que pueden quedar en situación de desprotección. Por ello, el MNP ha formulado una Recomendación.

[...]

### **CENTROS DE MENORES [ANEXO A.2, 1.2]**

- En el año 2021, el MNP comenzó las visitas a los centros de internamiento de menores infractores (CIMI) en el marco del programa de discriminación de género, basándose en normativa como las [Reglas de Bangkok](#), los [Principios de Yogyakarta](#), las disposiciones del marco europeo<sup>8</sup>, así como la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia, y la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de libertad sexual.

Visitó centros en la Comunidad Autónoma de Andalucía (Centro de Internamiento de Menores Infractores de Bahía de Cádiz, visita 38/2021) y en la Comunidad Autónoma de Galicia (Centro de Internamiento de Menores Infractores Concepción Arenal (A Coruña) ([visita 50/2021](#)), realizándose las pertinentes Recomendaciones tras las visitas. Todas ellas fueron aceptadas. En 2022, el MNP ha visitado el Centro de Internamiento de Menores Infractores de La Zarza (Murcia) ([visita 4/2022](#)).

- Durante el diálogo establecido a través de los expedientes tramitados con ambas comunidades, el MNP solicitó información sobre la puesta en práctica de las Recomendaciones en cada uno de los centros de menores.

La Administración competente en la materia de la Comunidad Autónoma de Galicia contestó que todas las Recomendaciones fueron puestas en marcha en cada uno

---

<sup>8</sup> Consejo de la Unión Europea, *Guidelines to promote and protect the enjoyment of all human rights by lesbian, gay, bisexual, transgender and intersex persons (LGBTI)*, Reunión del Consejo de Asuntos Exteriores, 24 de junio de 2013.

de los centros de menores infractores de Galicia (Montefiz, Avelino Montero, Monteledo y Concepción Arenal) a lo largo del año 2022. Además, el MNP recibió información desglosada por centros sobre la puesta en marcha de cada Recomendación. Por ello, finalizó la tramitación del expediente.

En el caso de la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, contestó que se ha procedido a remitir las Recomendaciones indicadas a los distintos centros de internamiento de Andalucía para su conocimiento y a los efectos de su adopción progresiva. Sin embargo, dado que se trata de Recomendaciones aceptadas y que, por tanto, afectan a todos los centros dependientes de esa Administración, y que algunas de ellas son de obligado cumplimiento conforme a la reciente normativa aplicable, el MNP reiteró la solicitud de remisión de información sobre el estado de ejecución de cada una de ellas en todos los centros de menores infractores dependientes de la Junta de Andalucía.

#### ***Datos desagregados y dossier de ingreso***

- El hecho de que haya centros que no desagregan los datos por sexo en los diversos libros y registros, algunos tan relevantes como el libro de contenciones o de expedientes disciplinarios, implica una gran dificultad para obtener datos estadísticos, e impide sacar conclusiones y dar respuesta educativa y terapéutica a las necesidades de las adolescentes. Por esta razón el MNP formuló una Recomendación.
- Dicha necesidad de desagregar datos se da también respecto de menores transexuales, así como de las adolescentes de etnia gitana, con discapacidad y de las que han tenido un paso previo por el sistema de protección de menores<sup>9</sup>, a fin de integrar tal información y favorecer medidas de ajuste con enfoque de discriminación de género a tales circunstancias.
- Además, en la visita al Centro de Internamiento de Menores Infractores La Zarza (Murcia), el MNP comprobó que el dossier de ingreso con la normativa y formularios anexos carecía de lenguaje inclusivo, invisibilizando la posibilidad de que sean mujeres las que se encuentren en el centro. Dicha invisibilidad afecta a la autoestima de las menores y genera malestar psicológico y emocional. Además, no se contemplan posibles circunstancias propias de las menores en el momento del ingreso (violencia de género, embarazo, etcétera). Por ello, el MNP formuló una Recomendación en este sentido.

---

<sup>9</sup> La violencia filioparental es principal motivo de ingreso de las jóvenes que cumplen medidas en los centros visitados, delito muy relacionado con dinámicas familiares disfuncionales donde las personas menores, aun siendo responsables de la conducta violenta realizada, frecuentemente han sido víctimas de importantes situaciones de desprotección, y, alcanzada una edad, son consciente de situaciones de desprotección sufrida.

### ***Transexualidad y diversidad sexual***

- En la visita al Centro de Menores Concepción Arenal (A Coruña), el MNP formuló una Recomendación para que se redacte la información referente a los menores transexuales de acuerdo con la identidad elegida y que se eviten comentarios discriminatorios por parte del personal y de los compañeros.

### ***Violencia y abuso sexual***

- Tanto en el centro Bahía de Cádiz como en el de Concepción Arenal la valoración psicológica y de salud carecía de protocolo para la detección de la violencia y abuso sexual sufrido con anterioridad al ingreso, requisito imprescindible para el cumplimiento del criterio legal de «adoptar todas las medidas necesarias para promover la recuperación física, psíquica, psicológica y emocional y la inclusión social de los niños, niñas y adolescentes víctimas de violencia»<sup>10</sup>.

En el centro La Zarza, el Protocolo de sexualidad introduce la posibilidad de abusos sexuales en el pasado, o en el centro por otros menores, sin incluir la posibilidad de que se trate del personal. El leve tratamiento dado al tema del abuso sexual en la normativa del centro no establece la pertinencia de realizar una valoración al ingreso y adolece de carencias, como un plan de formación y sensibilización del personal en la materia; un planteamiento para la prevención del acoso y de todo tipo de violencias de género; un planteamiento proactivo para afrontar estas situaciones; o un sistema de evaluación de resultados y seguimiento. Tal y como comprobó el MNP en este centro, esta situación emerge con mayor frecuencia en las mujeres, con graves efectos en su salud y desarrollo.

Como consecuencia de todo ello, en las tres visitas el MNP realizó la Recomendación para que se establezca un protocolo detallado para la indagación de la violencia y abuso sexual sufrido con anterioridad al ingreso en el centro, con el objetivo de dar la preceptiva respuesta terapéutica y de protección. En la misma línea, realizó la siguiente Recomendación, en la visita al centro de La Zarza, para que se cuente con un protocolo de prevención, detección, protección y atención a posibles víctimas de violencia de género u otro tipo de violencia, que regule el acceso de la víctima a la atención sanitaria, psicológica y social, así como para facilitar formación continuada a todo el personal con relación a la violencia de género y violencia sexual, manteniendo en todo caso una actitud proactiva para afrontar estas situaciones. Dicha Recomendación también fue realizada a la Administración competente en la Comunidad Autónoma de

---

<sup>10</sup> Artículo 4.2 la Ley 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia. Asimismo, dicha ley promueve la aplicación de «protocolos de actuación, cuya eficacia se someterá a evaluación, y que recogerán las actuaciones a seguir en aras de prevenir, detectar precozmente y actuar lo antes posible en situaciones de violencia». En la misma línea se enmarca el contenido de las reglas 26 y 38 de la Reglas de Bangkok.

Andalucía, pues durante la visita dos menores informaron de incidentes de violencia sexual. La Junta de Andalucía dictó instrucción a todos los centros para que se evite cualquier situación en la que una persona interna permanezca a solas con un profesional del centro en una habitación o en cualquier otra dependencia que no esté provista de videovigilancia, con excepción de la zona de atención sanitaria.

- La nueva Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual, en línea con las Recomendaciones del MNP, ha establecido la obligación de que los centros de internamiento involuntario cuenten con tal protocolo, así como que en la formación de quienes trabajan con menores infractores se incluya transversalmente la perspectiva de género y tengan formación respecto a la protección integral contra las violencias sexuales en el ámbito de sus funciones.

### ***Medicalización***

- En la visita al centro Bahía de Cádiz, el MNP comprobó la alta medicalización de las adolescentes, por lo que formuló la Recomendación para que se implementen protocolos de intervención multidisciplinar de terapias alternativas del manejo de ansiedad y tensión emocional, a fin de evitar al máximo la medicalización.
- En las encuestas realizadas en el centro La Zarza, el 80 % de las menores declara haber sufrido violencia física, psicológica o maltrato en la infancia, acoso escolar o haberse provocado daño físico alguna vez, frente al 27 % de los varones. El MNP comprobó que antes de su ingreso las mujeres han sido medicalizadas con mayor frecuencia y que sufren todo tipo de violencia en mayor medida que los hombres. Sin embargo, la intervención psiquiátrica en el centro carece de análisis con perspectiva de género. El 60 % de las jóvenes y aproximadamente el 38 % de los varones tienen pauta de medicación psiquiátrica, dándose por tanto una brecha de género relevante en cuando a la medicalización. En las entrevistas, las menores exponen su necesidad de que se les permita realizar las mismas labores que los hombres. El MNP formuló una Recomendación en ese sentido.

### ***Enfoque integral de deshabitación de drogas***

- El consumo de sustancias tóxicas es un problema para la amplia mayoría de la población interna en los centros visitados, en los que no se proporcionan programas de intervención acordes al alto impacto del consumo de sustancias en adolescentes, y los existentes carecen de perspectiva de género. Ante la necesidad de un marco integral de deshabitación de drogas, el MNP formuló una Recomendación a las administraciones de las tres comunidades autónomas (Andalucía, Galicia y Murcia), relativa a que se faciliten programas de tratamiento especializado del uso indebido de drogas con perspectiva de género, de diversidad sexual, e intercultural, teniendo en cuenta la posible victimización anterior.

### ***Protocolo de Prevención de Suicidios***

- Igualmente, el MNP formuló la Recomendación a las tres para que se revise el protocolo de prevención de suicidios, incorporando la perspectiva de género y de diversidad sexual.

### ***Programas de salud afectivo sexual***

- En la visita al centro Bahía de Cádiz, el MNP formuló la Recomendación de que se lleven a cabo programas de salud en materia de diversidad afectivo sexual, prevención y sensibilización de la violencia de género, sexualidad positiva y relaciones saludables con participación del personal de salud, así como un abordaje interdisciplinar y biopsicosocial de necesidades de salud. Esta Recomendación se reiteró en la visita al centro La Zarza, ya que este programa no se había desarrollado en el último año y se constató un abordaje carente de un planteamiento de la salud sexual como dimensión esencial de las personas. Así, en el momento de la visita había siete menores varones por delitos relacionados con la libertad sexual y dos por violencia de género. En los libros de incidencias encontramos varias referencias a intervenciones en anticoncepción de emergencia y existencia de un embarazo en una menor residente, lo que sustenta el criterio de que la intervención en salud afectivo sexual es mejorable.

### ***Tratamiento***

- En la visita al centro La Zarza, en 2022, había seis menores con discapacidad reconocida. Las jóvenes con discapacidad certificada representan el 40 %; mientras que los jóvenes con discapacidad constituyen el 8,8 %. A petición del equipo del MNP, el centro proporcionó referencia de otras cinco personas menores con discapacidad intelectual que han pasado por el centro en los últimos cinco años, tres de los cuales eran mujeres, por lo que cabe concluir que se da una mayor presencia de mujeres con discapacidad en el cumplimiento de medidas judiciales. Durante la visita se comprobó que el centro no recogía la variable de mujer discapacitada, lo que impide propiciar intervenciones con enfoque de género adaptadas a sus especiales necesidades, por lo que el MNP recomendó que se articule una respuesta tratamental de la discapacidad con enfoque de género.

### ***Medidas de contención***

- En el centro La Zarza, las contenciones son realizadas por los auxiliares de control educativo y los vigilantes, todos ellos hombres, pese a los antecedentes de abuso en un gran porcentaje de internas. Analizado el libro de contenciones, el MNP comprobó que proporcionalmente las menores sufren un mayor número de contenciones. Este dato cobra una mayor relevancia considerando que no se tiene en cuenta la idiosincrasia física y psíquica de las mujeres en los protocolos para el ejercicio de las contenciones

físicas. Este porcentaje desproporcionado de aplicación de contenciones a las mujeres refleja que la respuesta educativa que reciben es inadecuada, alejada de sus necesidades. Por tanto, el MNP formuló la Recomendación de que se revise con enfoque de género los motivos de aplicación de las contenciones, así como el procedimiento de inmovilización.

### **Registros**

- En el centro La Zarza no hay personal de seguridad o de auxiliares de control educativo femeninos para hacer los registros. El hecho de que sea educadora la que tenga que responsabilizarse de esas tareas influye en la vinculación de las menores con las educadoras y puede generar contextos de desconfianza. Para evitarlo, el MNP formuló una Recomendación en consecuencia.

### **SALUD MENTAL [ANEXO A.2, 1.3]**

[...]

### **Plazas e infraestructuras**

- La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias aceptó la Recomendación del MNP para garantizar que las plazas del Hospital Psiquiátrico de Sevilla incluyan a mujeres. Esto beneficiaría a muchas mujeres porque el único hospital psiquiátrico penitenciario con plazas para mujeres actualmente es el del Alicante, lo que supone el distanciamiento, y muchas veces la ruptura irreparable, de sus vínculos familiares y sociales. En el momento de la visita el 30 % de las mujeres en el Hospital Psiquiátrico Penitenciario de Alicante eran originarias de Andalucía. El MNP comprobó la situación de mayor pobreza de las internas respecto de los hombres, estancias más prolongadas que los hombres en el hospital, y que el 24 % de ellas tienen **hijos menores de edad**, frente al porcentaje del 4,8 % de los hombres. En consecuencia, recomendó que se articulen medidas reparadoras y compensatorias que eviten la pérdida de vínculo familiar y faciliten el trabajo psicoterapéutico a nivel familiar.

[...]

### **Protocolos**

- Respecto a la Recomendación de dotar a ambos hospitales de un protocolo específico de prevención, detección, protección y atención a posibles víctimas de violencia de género u otro tipo de violencia, abuso o acoso en el centro, no ha ocurrido hasta el momento en el caso de ninguno de ellos.

La nueva Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, ha establecido la obligación de que los centros de internamiento involuntario cuenten con protocolo relativo a

conductas contra la libertad sexual, así como la de que en la formación de quienes trabajan con **menores infractores** se incluya transversalmente la perspectiva de género y formación respecto a la protección integral contra las violencias sexuales.

[...]

#### PRISIONES [ANEXO A.2, 1.4]

[...]

##### **Residencia Irene Villa (Alicante)**

- En 2022, el MNP visitó la Residencia Irene Villa, en Alicante.

La Secretaría General de Instituciones Penitenciarias solo cuenta con dos unidades de madres, en las que residen madres con hijos e hijas menores de tres años, lo que implica el desarraigo de muchas mujeres, que incluso deben abandonar a otros menores en su territorio de origen para poder permanecer reclusas con el menor de tres años.

- Como antecedente, se debe señalar que, en las visitas a prisiones en el marco del programa, se hacen reuniones grupales y numerosas entrevistas personales con el mayor número posible de mujeres, siendo el denominador común la profunda angustia de las madres por la situación de sus hijos e hijas.

Por otro lado, se reciben numerosas quejas de mujeres sobre el trato recibido en las prisiones durante el embarazo, entre las que destaca la falta de cobertura socio-sanitaria; la falta de atención a sus necesidades (alimentación, ejercicio físico, etcétera); la falta de preparación al parto; o la falta de intimidad y confidencialidad (presencia policial en pruebas ginecológicas y entrega de documentos con resultados médicos).

##### **- Plazas e infraestructuras**

- La residencia consta formalmente de treinta y dos plazas y convivían en el momento de la visita dieciséis mujeres madres y dieciséis menores. El MNP comprobó en la visita que las infraestructuras y los espacios comunes resultarían totalmente insuficientes para ese potencial número de plazas, pues se trata de una estructura arquitectónica y de seguridad que alberga madres para la que no fue concebida (preventivas y penadas de larga duración). El número y el tamaño de los espacios están diseñados para residentes que entran y salen asiduamente. Estos espacios no están preparados para residir día a día sin salir al exterior, lo que a medio y largo plazo repercute negativamente en las madres y en sus hijos.

Sin embargo, la residencia cuenta con un Plan estratégico cuyo contenido valora muy positivamente este mecanismo, por su planteamiento respecto a las salidas al exterior, que posibilitarían la formación y el empleo efectivo de las internas. Por ello, el MNP formuló la Recomendación para que se dé cumplimiento al enfoque de comunidad pedagógica previsto en el Plan estratégico de la residencia que permita, dentro de lo previsto en el

ordenamiento penitenciario, las salidas y la comunicación con el exterior para desarrollar el proyecto individual y laboral de las mujeres y la atención sociosanitaria y educativa de sus hijos.

- **Población interna**

- En el momento de la visita, las mujeres gitanas representaban el 31,5 %<sup>11</sup>. Desde la apertura de la residencia en el año 2021 han estado internas once mujeres de etnia gitana, lo que representa el 29 %, y corrobora que las mujeres gitanas están sobre representadas, y las mujeres extranjeras el 31,3 %. Un gran porcentaje de las mujeres fueron madres adolescentes, y tienen una media de cuatro hijos. Respecto a las unidades familiares, en un 25 % son madres solas y un 46 % tiene a la pareja en prisión. Varias de las presas tuvieron a sus padres en prisión y pasaron una parte de su infancia internas, y también en muchos casos, sus hijos lo están, prueba del ciclo continuo de institucionalización. Por ello, el MNP recomendó que se recojan de manera sistemática variables que permitan establecer la diversidad de origen cultural y las distintas necesidades de las mujeres embarazadas y madres de menores de tres años en prisión, adoptando programas que cubran tales necesidades.

- **Salud**

- La atención al parto de las mujeres en las cárceles se realiza generalmente en el hospital público de referencia. Las principales quejas de las internas son la falta de intimidad por la presencia policial durante el parto y los estados de tristeza y de malestar emocional ante la carencia de apoyo familiar durante la posterior hospitalización. Estas situaciones están alejadas de cualquier tipo atención especificada al parto o de los mínimos de intimidad de cualquier asistencia sanitaria. Por tal motivo, el MNP formuló las siguientes Recomendaciones:
  - que se establezca un protocolo con el Ministerio del Interior para garantizar el parto sin presencia policial;
  - de concurrir las condiciones sanitarias, se garantice el derecho de las presas a la presencia de una persona acompañante, elegida por ella, durante el parto y el postparto en el hospital, como ocurre con la población general.
- Desde su inauguración, la residencia no fue dotada de personal, por lo que se reorganizó con el personal técnico y funcionario del complejo penitenciario de Alicante Cumplimiento. Cuenta, desde el inicio de su puesta en marcha, con el

---

<sup>11</sup> Desde la apertura de la residencia, en el año 2021, han estado internas once mujeres de etnia gitana, lo que representa el 29 %, y corrobora que las mujeres gitanas están sobre representadas. En 2019, el MNP recomendó, a la vista del alto porcentaje de mujeres gitanas: incorporar la variable de mujer de minoría gitana en la recogida de datos y elaboración de estadísticas ([visita 91/2019](#)), que tras dos años de diálogo en la tramitación fue aceptada por la SGIP, pero no realizada hasta el momento. La falta de estadísticas a este respecto supone la imposibilidad de un tratamiento adecuado tanto en su vida diaria en la cárcel como en su proyecto de reinserción.



apoyo de entidades sociales y de personal pediátrico y ginecológico voluntario, que compensa actualmente la falta de dotación de personal apropiado para la atención de una residencia de estas características. Esta situación implica carencias y compromete la estabilidad a medio y largo plazo de la residencia. Por consiguiente, el MNP formuló la Recomendación de que se dote a la residencia de personal terapéutico, pediátrico y ginecológico con cargo a la Administración penitenciaria, integrando las aportaciones de las asociaciones y de la población civil.

- Tanto las mujeres como profesionales de la residencia refieren que la alimentación es inadecuada y de mala calidad. Está identificado como un problema a solventar, y en el momento de la visita se estaba iniciando un taller de cocina para subsanar esta situación de gran repercusión en la salud de embarazadas, madres y niñez.
- Asimismo, el MNP evidencia una ausencia de programas para la promoción de hábitos saludables como el deporte. La sala de instalaciones deportivas se ha transformado en ludoteca por lo que las mujeres no tienen ningún espacio para realizar actividad física.

Por ello, el MNP recomendó que se solventen las actuales carencias en materia de alimentación de embarazadas, madres y menores, así como la falta de acceso a actividades deportivas.

#### - **Comunicación**

- La situación de maternidad en la residencia implica una absoluta concentración y carga de los cuidados físicos, emocionales y asistenciales del menor por parte de la madre en solitario, sin posibilidad de apenas implicación del padre, situación muy distante de los estándares en la sociedad actual y que limita la vinculación de menores y padres. El MNP recomendó que se articulen medidas de comunicación frecuente y de convivencia que faciliten la implicación de los padres en el cuidado atención y responsabilidad de sus hijos e hijas.

#### PROYECTO SOBRE LA SALUD MENTAL [ANEXO A.2, 2]

- Las visitas a unidades de salud mental forman parte también de las funciones de los organismos internacionales y nacionales encargados de prevenir la tortura en contextos de privación de libertad. El Defensor del Pueblo, en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención, comienza este Proyecto sobre la salud mental para prevenir los malos tratos de todas aquellas personas con problemas de salud mental que se encuentran privadas de libertad. En epígrafe 3.3 del presente informe, ya se ha incluido un epígrafe dedicado a la salud mental en los centros penitenciarios.

[...]

### ***Las contenciones mecánicas y farmacológicas y su erradicación***

- En España se carece de normativa específica reguladora de las contenciones a nivel estatal. En 2022, la Fiscalía General del Estado, en la línea de las Recomendaciones que el MNP ha venido realizando, ha aprobado la Instrucción 1/2022, de 19 de enero, sobre el uso de medios de contención mecánicos o farmacológicos en unidades psiquiátricas o de salud mental y centros residenciales o sociosanitarios de personas mayores o con discapacidad, con el objetivo de reconocer y salvaguardar la dignidad de las personas que utilizan estos recursos y que puedan verse sometidas a dichas medidas coercitivas. Tal y como refiere la propia instrucción: «Las razones de seguridad y protección justificativas de su utilización se ven desplazadas por una concepción que sitúa a la persona, su voluntad, deseos y preferencias en el centro de su cuidado, alejándose esta visión del excesivo proteccionismo que se ha venido manteniendo en relación con las personas que integran estos colectivos». En este sentido, se debe incentivar la búsqueda de alternativas al recurso de la contención para garantizar, por un lado, la protección y la seguridad de la persona y, al mismo tiempo, el respeto a su dignidad.
- Cabe mencionar también como novedosa la reciente Resolución de 28 de julio de 2022, de la Secretaría de Estado de Derechos Sociales, por la que se publica el Acuerdo del Consejo Territorial de Servicios Sociales y del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, sobre criterios comunes de acreditación y calidad de los centros y servicios del Sistema para la Autonomía y Atención de la Dependencia. En su título II se establece que los centros de atención residencial deben contar con «un compromiso formal a la atención libre de sujeciones y coerciones que se acreditará mediante la existencia de un Plan de atención libre de sujeciones que contemplará la supresión total y segura de las sujeciones siendo únicamente posible su utilización de manera excepcional en la forma que se contempla el presente acuerdo».
- A la luz de la normativa reseñada, es preciso establecer un sistema de garantías de los derechos de las personas sometidas a esta práctica excepcional con mecanismos de control suficientes, tanto con carácter previo como durante la aplicación y supervisión posterior, documentando y detallando los intentos de medidas alternativas realizadas, velando por garantizar los principios de excepcionalidad, individualización, proporcionalidad, mínima intensidad y tiempo posible.

A este respecto, el MNP ha realizado diversas Recomendaciones y Sugerencias en los centros visitados en el presente año, además de una general desalentando a la aplicación de las contenciones, que se realizó en concreto en la visita a la Unidad Residencial y Rehabilitadora (URR) de Alcohete (Guadalajara), y con la adaptación pertinente en la Unidad de Hospitalización de Salud Mental del Hospital Regional Universitario de Málaga, para que se tomen medidas concretas para desalentar la

aplicación de contenciones en las unidades de salud mental, centros residenciales y/o sociosanitarios, sean estos públicos o privados, garantizándose que en ningún caso sea prescrita de manera genérica sino individualizada en persona y tiempo, nunca como sanción o castigo ni como medida terapéutica, de acuerdo a los estándares internacionales en la materia y las pautas establecidas por la reciente Instrucción 1/2022, de 19 de enero, y de la Resolución de 28 de julio de 2022.

- Esta misma Recomendación se realizó expresamente para la Unidad de Trastornos de la Conducta Alimentaria (UTCA) del Hospital Universitario marqués de Valdecilla de Santander ya que, a la luz de las entrevistas realizadas a las **menores ingresadas**, la contención mecánica es algo frecuente dentro de las prácticas que se realizan en esta unidad y que es percibido como un castigo ante alguna conducta inadecuada. Este mecanismo pudo constatar en el análisis documental que tienen pautada la sujeción mecánica en las órdenes de tratamiento de una forma genérica y no individualizada, una de ellas con fecha de inicio de la pauta hacía tres meses. En este sentido se formuló una Recomendación.

[...]

#### PROYECTO SOBRE DISCAPACIDAD INTELECTUAL [ANEXO A.2, 3]

- Desde el año 2020 el MNP viene interesándose por las personas privadas de libertad con discapacidad intelectual. La primera visita en este sentido tuvo lugar en el 2021, en la Comisaría Provincial de la Policía Nacional de Don Benito (Badajoz), donde se había producido un incidente durante la detención de una persona con discapacidad intelectual y no se permitió la intervención de la psicóloga que se ocupaba de su atención terapéutica. Este hecho ha sido objeto de procedimiento penal.

En el año 2021, el MNP había empezado a preparar el proyecto, con la visita a un centro de internamiento de menores infractores (CIMI) y a dos comisarías del Cuerpo Nacional de Policía.

En 2022, se ha iniciado el proyecto en el ámbito de las comisarías, puesto que es el primer lugar de privación de libertad en el que ingresa una persona, y las consecuencias de la falta de detección de su discapacidad pueden ser determinantes a lo largo de todo el proceso penal. Las Recomendaciones formuladas aluden tanto al marco de detección como el de tratamiento, así como la influencia que tienen las instalaciones y su organización, como puede ser tener referencias espaciales y temporales, para la estancia de estas personas en comisaría.

A la vista de los resultados alcanzados, el proyecto continúa investigando el trato que reciben estas personas en comisarías y el MNP seguirá también trabajando en el ámbito de centros de menores. Estas personas vulnerables lo son muy especialmente si

en estos espacios (comisaría y centros de menores) no se adoptan las medidas adecuadas, en un caso porque se trata de personas menores que gracias a un trato diferenciado pueden tener una rehabilitación y posibilidades de futuro, y en el caso de personas detenidas en comisarías, porque afecta probablemente a todo el proceso penal que sigue a la detención. Por tanto, el MNP va a seguir trabajando en estos dos ámbitos.

En este proyecto se han seguido los criterios de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, incorporado al ordenamiento jurídico español, y que entró en vigor el 3 de mayo de 2008. El artículo 2 de la convención, párrafo 4, establece el concepto de discriminación por motivos de discapacidad, en el cual se entiende como tal cualquier distinción, exclusión, restricción por motivos de discapacidad, que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables. El MNP destaca del contenido de esta disposición la previsión que se contempla, al señalar que la discriminación por motivos de discapacidad también se produce cuando no se realizan los ajustes razonables, atendida la situación de discapacidad.

### ***Visitas realizadas***

- En 2022, el MNP ha visitado el Centro de Internamiento de Menores Infractores de La Zarza (Murcia), la Comisaría Provincial de Policía de Burgos y a la Jefatura Superior de Policía de La Rioja.

A continuación, se recogen hallazgos y situaciones de riesgo de discriminación detectadas, sobre las que al cierre de este informe aún no se ha recibido respuesta de la Secretaría de Estado de Seguridad, como responsable de las comisarías visitadas, ni de la consejería competente de la Región de Murcia, responsable del centro de menores de La Zarza.

### ***Detección***

- En ninguna de las dos comisarías visitadas disponen de una regulación específica para detectar a personas con discapacidad intelectual y su actuación en el momento de la detención o mientras permanecen bajo custodia policial, por lo que se ha recomendado que se regule la detección y atención a estas personas.
- En el caso del centro de menores de la Zarza, el MNP comprueba que no se recoge de forma completa ni sistemática información sobre la discapacidad, por lo que resulta que esas personas especialmente vulnerables, permanecen invisibilizadas, lo que impide propiciar intervenciones adaptadas a sus especiales necesidades. Por lo tanto, el MNP

formuló una Recomendación para establecer un registro en el que se documente cualquier tipo de discapacidad de todas las personas que cumplen una medida judicial, con el fin de favorecer intervenciones adaptadas para quienes se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad.

### ***Atención sanitaria y psicosocial***

- En la comisaría de Burgos, el MNP detectó que a un detenido con una posible discapacidad psíquica y con medicación pautaada no se le proporcionó la misma hasta 15 horas después de la detención. En ese intervalo de tiempo, se había producido su toma de declaración y su puesta a disposición judicial, que tuvo que afrontar en un estado de mayor alteración y merma de sus capacidades de atención, por ello, el MNP realizó una Recomendación para regular el procedimiento de asistencia sanitaria a personas con medicación por su estado de salud mental, a fin de garantizar el derecho de defensa.
- En el centro de menores La Zarza, el MNP comprobó que la atención psicológica y psiquiátrica que recibían las personas con discapacidad intelectual carece de adaptación específica, por lo que se realizó una Recomendación en este sentido.

### ***Condiciones de las instalaciones***

- En las dos comisarías el MNP comprueba que en los calabozos no hay celdas diferenciadas para personas con discapacidad intelectual o del desarrollo, por lo que, mientras permanecen en calabozos, están en contacto con el resto de personas detenidas. Las personas con discapacidad intelectual presentan déficit en el área relacional con dificultades para manejar habilidades sociales, con una tendencia a la influenciabilidad, lo que supone una mayor vulnerabilidad al estar en contacto con otras personas detenidas. Por ello formuló una Recomendación en este sentido.
- Una cuestión que el MNP ha comprobado en todos los centros visitados es la falta de luz natural. En el caso de los calabozos de las comisarías, lo habitual es que este tipo de instalaciones estén en los sótanos de los edificios, y no tienen acceso a luz natural. Esta carencia total de luz natural, además del impacto emocional, exacerba la sensación de agobio, lo que dificulta la regulación-orientación temporal de las personas detenidas, aspecto especialmente importante para las personas con discapacidad intelectual. Además, los espacios no siempre están señalados con carteles o están señalizados erróneamente. Esta situación puede intensificar la sensación de encierro y desorientación, por lo que formuló dos Recomendaciones, para que se instalaran carteles indicativos y relojes que sean visibles por las personas detenidas desde su calabozo, con el fin de que puedan tener una referencia espacial y temporal.

### ***Adaptación de documentación, protocolos y normativa***

- El Formulario de información al detenido relativo a la Instrucción 4/2018, de la Secretaría de Estado de Seguridad, y el Acta de detención e información de derechos y de los elementos esenciales de las actuaciones para impugnar la detención de las comisarías, no están en formato de lectura fácil. Por ello, el MNP formuló una Recomendación.
- El dossier que se proporciona al ingreso de los menores en el centro La Zarza es un documento de 42 páginas, y no está redactado en un formato de lectura fácil que favorezca su comprensión a las personas que ingresen con una discapacidad intelectual. El MNP formuló la Recomendación para redactar un dossier de ingreso de lectura fácil, realizando las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas, con el fin de que las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo puedan entender el documento al ingreso.
- Los protocolos de actuación que se recogen en el proyecto del centro no están adaptados a personas con discapacidad intelectual. De esos protocolos, se considera especialmente importante la adaptación del protocolo que regula la aplicación de contenciones físicas, pues las personas con discapacidad intelectual tienen mayor dificultad para contenerse y manejar emociones, lo que se puede traducir en comportamientos que, al no ser manejados de forma alternativa, puede desencadenar en el uso de la contención física. El MNP formuló la siguiente una Recomendación.

Este mecanismo comprueba que las personas con discapacidad intelectual que están identificadas por el centro, fueron objeto de múltiples sanciones. La falta de adaptación de la normativa del centro hacía las personas con discapacidad intelectual o con dificultades de comprensión puede afectar a los derechos de estas personas. El MNP formuló la Recomendación para modificar la normativa del centro, realizando los ajustes razonables para adaptarla a las personas con discapacidad intelectual y del desarrollo.

### ***Atención educativa***

- El centro La Zarza no adapta las necesidades educativas específicas de las personas con discapacidad intelectual en el programa individualizado de ejecución de la medida, por lo que el MNP recomendó que el programa individual de ejecución contenga las adaptaciones necesarias, con el fin de que no se produzcan situaciones discriminatorias.

La formación y adaptación curricular de las personas con discapacidad intelectual presenta deficiencias, no disponen de profesorado especializado y las adaptaciones que se han revisado son someras. El artículo 24.2 letra d) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone que: «se preste el apoyo necesario a las personas con discapacidad, en el marco del sistema general de educación, para

facilitar su formación efectiva». Basándose en lo anterior, el MNP formuló una Recomendación para asegurar los recursos necesarios para que las personas internas con discapacidad intelectual o del desarrollo reciban atención educativa adaptada a sus necesidades especiales.

### ***Sistemas de seguridad***

- El MNP detectó en la comisaría de Burgos que los calabozos carecen de dispositivos de llamada. La forma de solicitar la atención del personal de custodia es gritando o haciendo ruido, lo que fomenta la alteración de la persona detenida y que puede, tanto dificultar que le oigan, como que sea interpretada la llamada como agresividad. Estas situaciones pueden desestabilizar en mayor medida a las personas detenidas con discapacidad intelectual. El MNP realizó una Recomendación al respecto.

En la comisaría de Logroño no hay agentes de custodia en la zona de calabozos por la noche, realizan la custodia desde la planta baja del edificio. A pesar de que las celdas disponen de un llamador, al no ser el mismo sonoro, sino solo luminoso, la llamada puede pasar desapercibida para los agentes que estén en el puesto de control. Esto, unido a que las celdas no cuentan con videovigilancia, se considera una deficiencia que puede afectar a las necesidades de las personas allí ingresadas. El MNP ha reiterado las Recomendaciones formuladas en la visita de seguimiento a la comisaría de Logroño para que se instale un llamador sonoro y cámaras de videovigilancia en todas las celdas con el fin de garantizar la protección y seguridad de las personas detenidas.

### ***Registros corporales***

- En ambas comisarías el MNP identifica casos en los que parece que el cacheo a personas con discapacidad intelectual no se ajusta al criterio de excepcionalidad y proporcionalidad establecidos en la normativa aplicable, por lo que se realizó un Recordatorio de deberes legales para que se dé cumplimiento a lo establecido en la instrucción segunda, apartado segundo de la Instrucción 13/2018, de 17 de octubre, de la Secretaría de Estado de Seguridad, sobre la práctica de los registros corporales externos, la interpretación de determinadas infracciones.

### ***Medios de contención***

- Durante la visita al centro La Zarza, el MNP recibió testimonios en las entrevistas realizadas a menores, que se aplicaban grilletes a menores con discapacidad intelectual. Se solicitó información sobre esta cuestión a la Administración.

### ***Formación del personal***

- En el centro La Zarza, el MNP comprobó que no hay personal educativo o técnico especializado o con formación concreta para el trabajo con menores con discapacidad<sup>12</sup>. Por ello, formuló la siguiente Recomendación para que se promueva la formación en derechos de las personas con discapacidad a todo el personal de los centros de internamiento de menores, especialmente al personal educativo y técnico.
- En el caso de las comisarías, el personal que atiende a las personas detenidas carece de una formación específica en atención o detección de personas con discapacidad intelectual o del desarrollo. Por ello, el MNP formuló una Recomendación en tal sentido.

[...]

---

<sup>12</sup> La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, de 13 de diciembre de 2006, establece como obligación general en su artículo 4.1 letra i) «Promover la formación de los profesionales y el personal que trabajan con personas con discapacidad respecto de los derechos reconocidos en la presente convención, a fin de prestar mejor la asistencia y los servicios garantizados por esos derechos».





## COMISIÓN INDEPENDIENTE PARA ELABORAR UN INFORME SOBRE LOS ABUSOS SEXUALES EN EL ÁMBITO DE LA IGLESIA CATÓLICA Y EL PAPEL DE LOS PODERES PÚBLICOS (ENCOMIENDA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS) [SECCIÓN V]

El Pleno del Congreso de los Diputados, en sesión celebrada el 10 de marzo de 2022, aprobó una proposición no de ley (PNL) promovida para encomendar al Defensor del Pueblo la creación de una comisión independiente que elabore un informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos<sup>13</sup>.

La encomienda está formulada en los siguientes términos:

El Congreso de los Diputados encomienda al Defensor del Pueblo, Alto comisionado de las Cortes Generales para la defensa de los derechos fundamentales, que proceda a constituir una Comisión independiente, presidida por él, con el encargo de elaborar un Informe sobre las denuncias por abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos.

Para la elaboración del Informe, la citada Comisión independiente de asesoramiento estará formada por personas expertas, y tendrá como objetivo contribuir a la determinación de los hechos y responsabilidades, a la reparación de las víctimas, y a la planificación de las políticas públicas orientadas a la prevención y atención de los casos de abusos sexuales sobre **niños, niñas y adolescentes**.

Tal informe será finalmente remitido, con sus conclusiones y recomendaciones, a las Cortes Generales y al Gobierno de España, para la adopción de las medidas necesarias en orden a cumplir con aquel objetivo.

El Defensor del Pueblo presentará, por el procedimiento reglamentario pertinente, su Informe ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con la participación de los Grupos Parlamentarios en el debate subsiguiente.

Los Grupos adoptarán las iniciativas que consideren convenientes a la luz de las conclusiones y recomendaciones expuestas.

Durante el desarrollo de los trabajos, el Defensor del Pueblo irá informando a la Comisión Mixta de Relaciones con el Defensor del Pueblo de los avances en el trabajo encomendado, por los cauces reglamentarios pertinentes<sup>14</sup>.

[...]

---

<sup>13</sup> Proposición no de ley publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 406, 25 de febrero de 2022.

<sup>14</sup> Encomienda publicada en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, serie D, núm. 420, 17 de marzo de 2022.



## **Anexos** (consultables y descargables desde la web institucional)

### **A. Datos estadísticos y presupuestarios**

### **B. Resoluciones formuladas por el Defensor del Pueblo**

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

### **C. Actuaciones de oficio**

### **D. Administraciones no colaboradoras**

### **E. Actividad internacional**

## **Anexos al informe del Mecanismo Nacional de Prevención (MNP)**

### **A. Informe del MNP completo**

- A.1. Visitas
- A.2. Programas y proyectos

### **B. Resoluciones formuladas por el MNP**

- B.1. Recomendaciones
- B.2. Sugerencias
- B.3. Recordatorios de deberes legales



## ÍNDICE COMPLETO

<b>Algunos temas destacados .....</b>	<b>5</b>
Menores en situación de riesgo o desamparo (5)	
Menores víctimas de violencia vicaria y de conflictos severos entre progenitores (13)	
Incidentes en el perímetro fronterizo de Melilla (16)	
La equidad en los servicios educativos complementarios (18)	
Prestaciones para la prevención de la vulnerabilidad social (25)	
<b>Supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas .....</b>	<b>27</b>
Administración de Justicia .....	27
<b>Personal e instituciones al servicio de la justicia (27):</b> Institutos de Medicina Legal (27)	
<b>Registro Civil (27):</b> Nuevo modelo de Registro Civil (27)	
<b>Menores (28):</b> Derechos de los menores en los procesos de familia (28) — Turno de oficio especializado en materia de menores en Canarias (29) — Menores infractores (29)	
Centros penitenciarios .....	31
<b>Mujeres y madres en prisión (31)</b>	
Ciudadanía y seguridad pública .....	32
<b>Actuaciones policiales (32):</b> Corrección en el trato (32)	
Migraciones .....	33
<b>Entrada a territorio nacional (33)</b>	
<b>Entrada por puestos no habilitados (34):</b> Actuaciones por las entradas en Ceuta, en 2021 (34)	
<b>Menores extranjeros no acompañados (34):</b> Determinación de la edad (36) — Cédula de inscripción (37) — Situación en Ceuta (37) — Visitas a centros de menores en Canarias (37)	
<b>Expulsiones y devoluciones (38):</b> Condiciones de detención y primera acogida (38)	
<b>Gestión de la acogida humanitaria de las personas que no pueden ser expulsadas (39)</b>	
Igualdad de trato .....	41
<b>Discriminación por origen étnico, racial o nacional (41):</b> Incoación de un expediente de expulsión, tras interponer denuncia penal o acudir a una comisaría de Policía (41) — Otras discriminaciones por motivos étnicos, raciales o nacionales (41)	
<b>Discriminación por razón de cualquier otra condición o circunstancia personal o social (42):</b> Menores extranjeros en situación irregular (42) — Empadronamiento (44) — Asistencia sanitaria a menores extranjeros (45) — Educación del alumnado no comunitario (46) — Discriminación para la inscripción federativa en el fútbol de menores extranjeros no acompañados (47)	

Violencia contra las mujeres .....	49
<b>Actuación policial y judicial (49):</b> Medios materiales de los juzgados (49) — Puntos de encuentro familiar (50) — Equipos psicosociales (51)	
<b>La trata de seres humanos como una forma de violencia contra mujeres y niñas (52):</b> Dificultades para la identificación como víctimas de trata (52) — Menores de edad víctimas de trata (53)	
Educación y cultura.....	55
<b>Educación infantil obligatoria, bachillerato y formación profesional (55)</b>	
<b>Escolarización del alumnado (55)</b>	
<b>La atención a la diversidad en los centros educativos (56):</b> Alumnos con discapacidad auditiva, visual o motriz (58) — Alumnos con altas capacidades (58)	
<b>Atención sanitaria en el contexto escolar (59)</b>	
<b>Problemas de convivencia escolar (59)</b>	
<b>Lenguas cooficiales en el sistema educativo (60)</b>	
Sanidad.....	62
<b>Derecho a la asistencia sanitaria con cargo al Sistema Nacional de Salud (62)</b>	
<b>Salud pública (63)</b>	
<b>Otras cuestiones (63):</b> Calendario de vacunación (63)	
<b>Salud mental (63)</b>	
Seguridad social, empleo y prestaciones de desempleo .....	65
<b>Prestaciones contributivas (65)</b>	
<b>Prestaciones por nacimiento y cuidado de hijos (65):</b> Ampliación de la prestación en supuestos de familias monoparentales: no discriminación del menor (65) — Prestación por cuidado de menores afectados por cáncer u otra enfermedad grave e ingreso hospitalario de larga duración (66)	
Políticas sociales.....	67
<b>Sistema de protección de menores (67)</b>	
<b>Familias numerosas (67):</b> Actualización y revisión de la Ley de Protección a las Familias Numerosas (67) — Dificultades para la solicitud y renovación de los títulos (67)	
<b>Personas con discapacidad (68)</b>	
<b>Atención temprana (68)</b>	
Política social de vivienda .....	70
<b>Ayudas al alquiler de vivienda (70)</b>	
Actividad económica .....	72
<b>Agua (72)</b>	
<b>Gestión del suministro y facturación (72)</b>	
<b>Energía (72)</b>	
<b>Calidad y suficiencia del suministro eléctrico (72):</b> Falta de suministro eléctrico en la Cañada Real Galiana de Madrid (72)	

Comunicaciones y transportes .....	76
<b>Transportes e infraestructuras conexas (76)</b>	
<b>Transporte por ferrocarril e infraestructuras ferroviarias (76):</b> Descuentos y abonos gratuitos (76) — Acompañamiento y transporte de menores (76)	
Administración local .....	78
<b>Bienes y servicios (78)</b>	
Supervisión de lugares de privación de libertad por el Defensor del Pueblo en su condición de Mecanismo Nacional de Prevención (MNP) .....	81
Datos generales sobre las visitas (81)	
Visitas según los centros (84)	
Programas y proyectos específicos (101)	
<b>Comisión independiente para elaborar un informe sobre los abusos sexuales en el ámbito de la Iglesia católica y el papel de los poderes públicos (encomienda del Congreso de los Diputados)</b> .....	119
Anexos (índices) .....	121







DEFENSOR  
DEL PUEBLO

[www.defensordelpueblo.es](http://www.defensordelpueblo.es)



# DESINSTITUCIONALITZACIÓ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓ A LA INFÀNCIA I L'ADOLESCÈNCIA

RESUM EXECUTIU

NOVEMBRE 2023

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES



# La desinstitucionalització del sistema de protecció a la infància i l'adolescència

## Resum executiu

### 1. Presentació

D'acord amb la Convenció de les Nacions Unides sobre els drets de l'infant, el sistema de protecció a la infància i l'adolescència no només té la funció d'evitar que els infants i adolescents siguin víctimes de maltractament dels seus progenitors i de garantir l'atenció de les seves necessitats educatives i de desenvolupament quan aquest maltractament s'ha produït i han estat separats de la seva família, sinó que també té dos objectius fonamentals més:

- D'una banda, prevenir que es puguin produir situacions de desemparament mitjançant mesures de suport a les famílies, ja siguin de caràcter material (prestacions econòmiques, habitatge, etc.) o de caire social i psicològic (orientació i assessorament, serveis per a infants, etc.), per ajudar els progenitors en l'exercici de les seves funcions parentals i suplir així les mancances que eventualment puguin tenir;
- i, de l'altra, garantir l'acompanyament i el suport per superar la situació de desemparament quan ja s'ha produït, amb l'objectiu que els infants i els adolescents puguin retornar al seu nucli familiar tan aviat com sigui possible.

El sistema ha de caminar cap a una concepció de la protecció que no es fonamenti bàsicament en "separar per protegir" sinó que posi l'èmfasi en la prevenció de les situacions de desemparament ("prevenir per protegir") i en la superació d'aquesta situació de desemparament quan ja s'ha produït per promoure el retorn de l'infant amb la família ("protegir per al retorn").

L'objectiu d'aquest informe és valorar els dèficits i les mancances del model actual de protecció a la infància, que atribueix a les entitats de protecció competents un paper central, protagonista i decisor i a l'hora de valorar si la separació de l'infant o adolescent de la seva família és la millor decisió i respon al seu interès superior. Passats més de trenta anys des de la instauració d'un nou sistema de protecció a la infància amb les competències atribuïdes a l'Administració, caldria reflexionar si aquest sistema, més enllà de ser eficaç, garanteix suficientment els drets dels progenitors, les famílies i els infants.

Tradicionalment, s'entén que totes les decisions que es prenen en relació amb l'infant o l'adolescent han d'anar orientades al seu benestar i al ple exercici dels seus drets. Si bé l'interès superior de l'infant és un principi i alhora un dret i una regla de procediment que es recull en el nostre ordenament jurídic, aquest no és un concepte objectiu, i encara queda un llarg camí per recórrer perquè s'interpreti comptant amb la participació dels mateixos infants i adolescents.

Moltes famílies en situació de vulnerabilitat addueixen que se senten més fiscalitzades i castigades per l'Administració que no pas ajudades a revertir els indicadors de negligència o desatenció recollits als informes socials. La possible col·laboració de les famílies s'ha de treballar, i la manera com s'executen algunes decisions de l'Administració, de vegades sense haver exhaurit totes les alternatives possibles per aconseguir aquesta implicació, augmenta la desconfiança i el recel de les famílies i fa més difícil la intervenció per a la reunificació familiar.

No és un sistema garantista per a la ciutadania que el mateix òrgan administratiu iniciï el procés, declari el desemparament i, a més, l'executi. Per revertir o revocar la decisió de l'Administració, les famílies han d'iniciar la via judicial, però la revisió judicial de la declaració de desemparament, a la pràctica, no es fa abans d'un any de l'adopció de la mesura. Per aquest motiu, caldria introduir més garanties davant la decisió de l'Administració perquè, sense perdre eficàcia davant dels casos més conflictius, una instància imparcial i especialitzada (judicial o no) ratifiqués la decisió. Arribats a aquest punt, es planteja el dubte sobre l'obligatorietat i la necessitat d'un control judicial especialitzat sobre les decisions de l'Administració, com succeeix en el cas de la justícia juvenil.

## 2. Dèficits en la protecció dels infants i adolescents

### 2.1. Dèficits de polítiques de suport a les famílies per prevenir l'increment de les situacions de risc

#### *Dèficits d'inversió i de cobertura de les polítiques de suport a les famílies*

Les polítiques de suport a les famílies són fonamentals per prevenir les situacions de risc, molt associades a la manca de recursos i capacitats parentals dels progenitors en la criança dels seus fills i filles.

■ A Catalunya, els poders públics només destinen l'1 % del PIB a polítiques de protecció social adreçades a infància i família, despesa sensiblement inferior a la del conjunt de l'Estat espanyol, que és de l'1,6 %, i notablement inferior a la del conjunt de la Unió Europea, que és del 2,5 %.

■ L'any 2021 només el 2,1 % del pressupost del Departament de Drets Socials destinat a infància cobria despeses de les polítiques de suport a les famílies.

Aquest dèficit de finançament dificulta la provisió suficient de serveis o programes orientats específicament a atendre determinades necessitats familiars, i més concretament de serveis destinats a l'acompanyament familiar i a la promoció de la parentalitat positiva i de serveis per atendre adolescents amb conductes disruptives en l'entorn on viuen.

■ Els serveis d'orientació i acompanyament familiar (SOAF), per ara, són presents a vint-i-quatre municipis.

■ Els serveis d'intervenció socioeducativa (SIS), que s'ocupen d'atendre els infants i adolescents en situació de vulnerabilitat i les seves famílies, atenen prop de 20.000 infants (19.984 l'any 2021), que representen només el 14,4 % dels infants en situació de pobresa severa.

Aquests dèficits de cobertura també es fan presents amb les polítiques de transferències de renda.

■ La renda garantida de ciutadania (RGC), amb prop de 45.000 infants beneficiaris, només atén el 31,8 % dels infants en situació de pobresa severa (61,4 % com a màxim, si tenim en compte els infants beneficiaris de l'ingrés mínim vital).

*Increment de la prevalença de les situacions de risc greu*

A Catalunya, segons dades de l'abril de 2023, hi ha 32.481 infants i adolescents, el 2,4 % del total, en situació de risc, és a dir, que viuen amb la seva família però que no reben una atenció adequada per garantir el seu desenvolupament i benestar òptims.

En un context de baixa inversió en polítiques de suport a les famílies i d'increment de les situacions de vulnerabilitat social entre els infants, els darrers anys s'ha incrementat el nombre d'infants i adolescents que es troben en situació de risc greu.

■ Segons dades de l'abril de 2023, hi ha 6.660 infants i adolescents en aquesta situació, la qual cosa representa 4,8 infants per cada 1.000, amb un increment en el període 2016-2023 del 23,4 % (de 5.399 a 6.660) (taula 1).



**Taula 1. Evolució dels infants en situació de risc greu a Catalunya (2016-2023)**

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Risc greu (amb intervenció oberta EAIA)	5.399	6.037	6.846	6.948	6.518	6.456	6.665	6.660
Infants en situació de risc greu per cada 1.000 infants	3,9	4,3	4,9	5,0	4,6	4,6	4,8	4,8

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

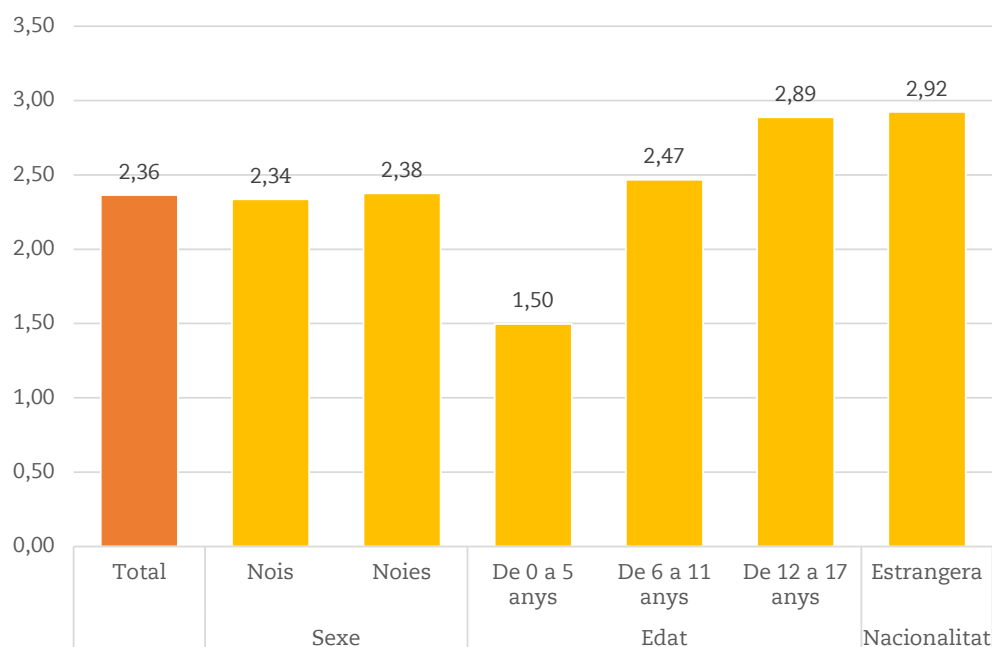
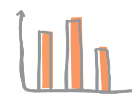
Les situacions de risc acostumen a ser l'avantsala de les situacions de desemparament. Sense comptabilitzar els adolescents migrants sols, per cada 100 infants que estan en situació de risc n'hi ha 28 que o bé tenen obert un expedient de desemparament per estudiar la seva situació o bé estan tutelats per la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència (DGAIA). S'estima que prop del 12,5 % dels infants en situació de risc acaben amb un expedient de tutela.

*Desigualtats socials existents en la prevalença de les situacions de risc entre els infants i en l'eficàcia per prevenir el desemparament*

■ Els adolescents i els infants de nacionalitat estrangera (al marge dels adolescents migrants sols) són les categories socials que tenen una prevalença més elevada de les situacions de risc (2,9 %), i també les que tenen una probabilitat estimada més gran d'acabar amb un expedient de tutela (14,7 % en el cas dels adolescents, i 17,8 % en el cas dels infants de nacionalitat estrangera) (gràfics 1 i 2).



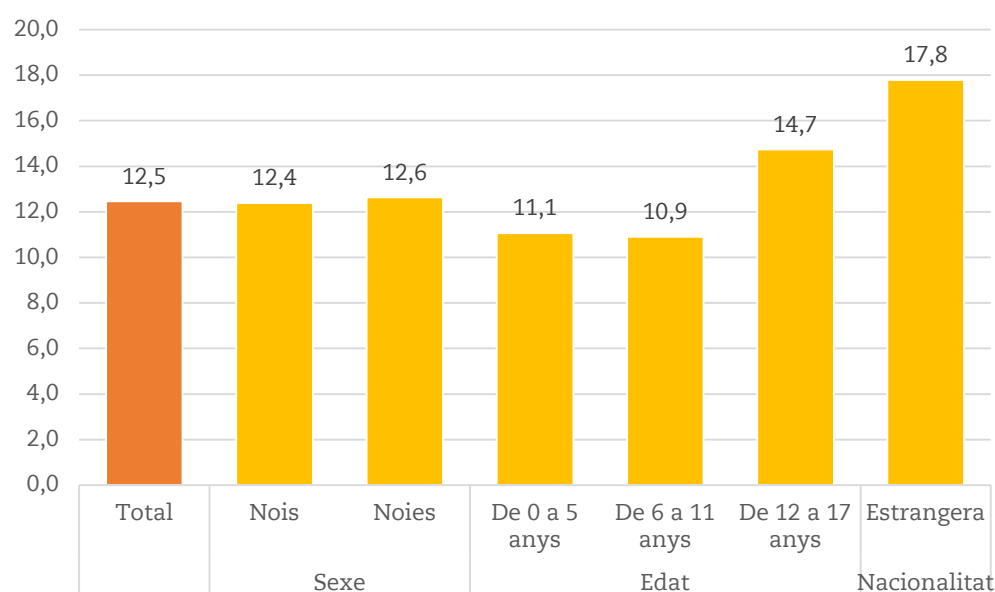
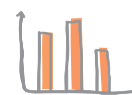
**Gràfic 1. Prevalença dels infants i adolescents en situació de risc per cada 100 habitants en funció del sexe, l'edat i la nacionalitat a Catalunya (2023)**



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Idescat.

Nota: Les dades corresponen al 15 d'abril de 2023.

**Gràfic 2. Probabilitat estimada de tutela a partir de la situació de risc en funció del sexe, l'edat i la nacionalitat (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols) a Catalunya (2023)**



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

Nota: Les dades corresponen al 15 d'abril de 2023. La probabilitat estimada de tutela a partir de la situació de risc correspon a la proporció d'infants i adolescents tutelats en relació amb els infants i adolescents en situació de risc ponderada pel temps mitjà de durada dels expedients de risc i de tutela (per cada unitat de temps, quants infants tutelats hi ha per cada 100 infants en situació de risc).

*Dificultats dels serveis socials bàsics per articular un model d'intervenció de suport i acompanyament a les famílies que treballi en el seu entorn per millorar les funcions parentals*

- Més que fer un acompanyament a les famílies amb un abordatge de caràcter terapèutic, ben sovint el model d'intervenció és encara massa assistencialista i de control, sense possibilitats de desplegar un treball més personalitzat i intensiu. Les ràtios de prop de 300 usuaris per professional fan que, en termes agregats, la dedicació per a cada usuari sigui de 6,6 hores anuals de mitjana.
- Pel que fa als serveis socials especialitzats, prop de la meitat de les famílies amb infants en situació de risc greu (45,5 %) no han signat un compromís socioeducatiu (COSE), en el qual consten les actuacions necessàries que cal dur a terme per superar la situació de risc.

## 2.2. Necessitat de millorar el treball amb les famílies biològiques dels infants en situació de risc per prevenir l'increment de les situacions de desemparament

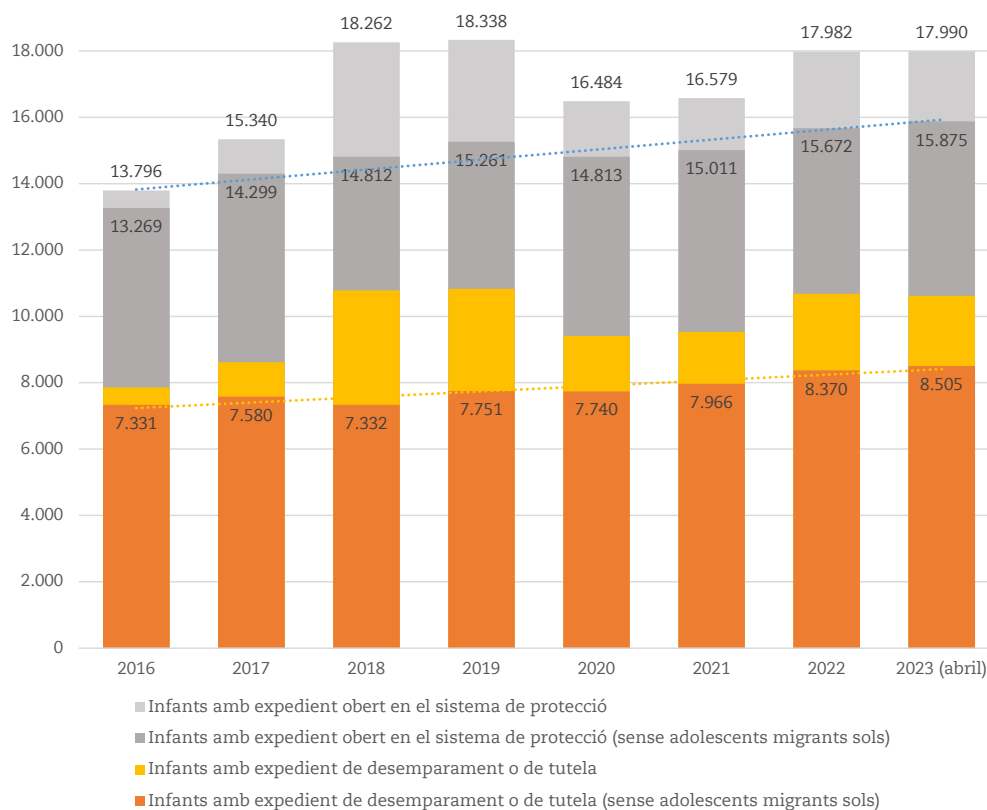
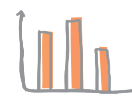
*Increment de la prevalença de les situacions de desemparament*

Segons dades de l'abril de 2023, a Catalunya hi ha 4.050 infants i adolescents que tenen obert un expedient per desemparament (el 22,5 % dels infants amb expedient en el sistema de protecció), majoritàriament per desemparament preventiu, que estan en estudi pels equips especialitzats d'atenció a la infància i l'adolescència, i 6.570 infants i adolescents (el 36,5 %) que estan en situació de tutela, amb una situació de desemparament ja confirmada. Aquestes xifres suposen una **prevalença dels expedients de desemparament i tutela sobre la població infantil de 7,7 per cada 1.000 infants i adolescents**.

Si abans fèiem esment al creixement de les situacions de risc, els darrers anys també s'ha incrementat ostensiblement el nombre d'infants i adolescents amb expedients de desemparament i tutela. Aquest increment s'explica en bona part per l'arribada d'adolescents migrants sols a Catalunya, però no només per això:

- En el període 2016-2023, sense comptabilitzar els adolescents migrants sols, el nombre d'infants i adolescents amb expedient de desemparament o de tutela ha augmentat un 16,0 %.

**Gràfic 3. Evolució dels infants i adolescents amb expedient obert en el sistema de protecció i amb expedient de desemparament o tutela (2016-2023)**



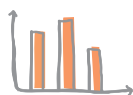
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Infants amb expedient obert en el sistema de protecció per 1.000 infants	9,9	11,0	13,0	13,1	11,7	11,9	13,1	13,1
Infants amb expedient obert en el sistema de protecció per 1.000 infants (sense adolescents migrants sols)	9,5	10,2	10,6	10,9	10,5	10,8	11,4	11,6
Infants amb expedient de desemparament o de tutela per 1.000 infants	5,6	6,2	7,7	7,7	6,7	6,9	7,8	7,7
Infants amb expedient de desemparament o de tutela per 1.000 infants (sense adolescents migrants sols)	5,3	5,4	5,2	5,5	5,5	5,7	6,1	6,2

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

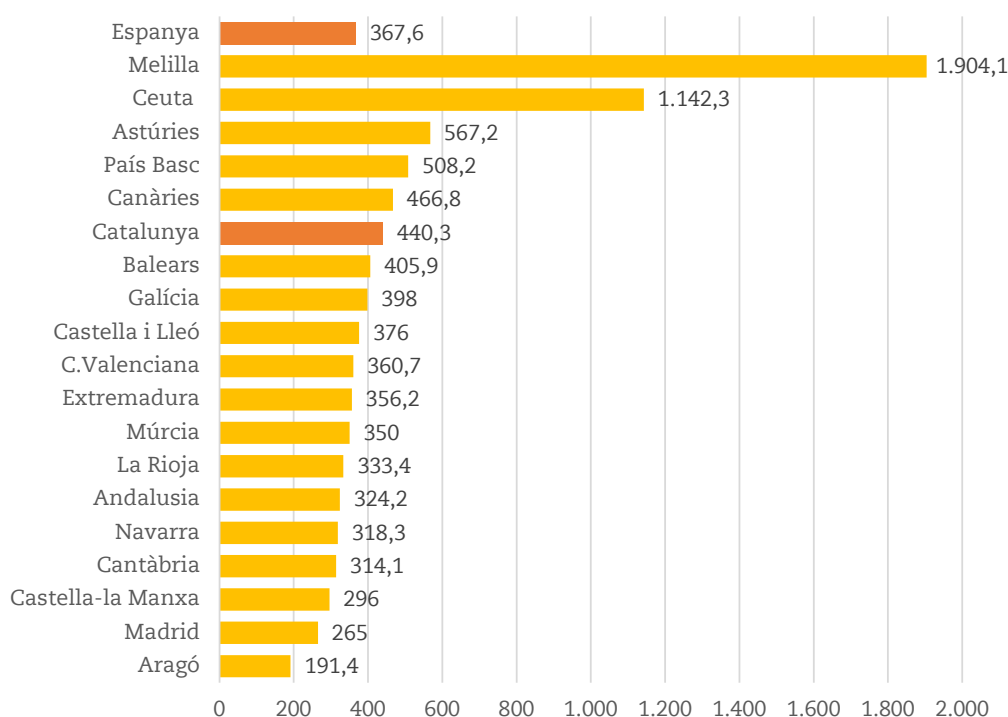
### Homologació de la prevalença del desemparament a Catalunya des d'una perspectiva comparada

La prevalença del desemparament a Catalunya és homologable a altres comunitats autònomes i països europeus. No sembla que hi hagi, en aquest sentit, una tendència més gran a Catalunya d'incoar expedients en el sistema de protecció a la infància i l'adolescència.

- Per bé que a Catalunya hi ha 440,3 infants tutelats per cada 100.000 habitants menors de 18 anys, i a Espanya aquesta ràtio se situa lleugerament per sota, en els 367,6 infants per cada 100.000 habitants d'aquesta edat, aquesta diferència s'explica en bona part perquè a Catalunya hi ha més presència d'adolescents migrants sols que a la majoria de comunitats autònomes.



**Gràfic 4. Taxa d'infants tutelats per cada 100.000 habitants menors de 18 anys per comunitats autònomes (2021)**



Font: *Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030*. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: Datos 2021. Boletín número 24.

- L'anàlisi comparada a escala europea també evidencia que Catalunya se situa entre els països europeus amb una prevalença d'infants acollits en el sistema de protecció més baixa, juntament amb la resta de països del sud d'Europa i dels països anglosaxons.

### *Sobrerrepresentació dels adolescents i dels infants de nacionalitat estrangera en les situacions de desemparament*

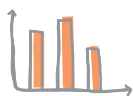
Igual que en la prevalença de les situacions de risc, els adolescents i els infants de nacionalitat estrangera són més propensos al desemparament, també sense comptabilitzar els adolescents migrants sols.

■ Segons dades de l'abril de 2023, sense comptabilitzar aquests adolescents migrants sols, el 56,5 % dels infants tutelats tenen més de 12 anys i el 22,9 % són els més propensos de nacionalitat estrangera, per sobre de la presència que tenen en el conjunt de la població (15,7 %).

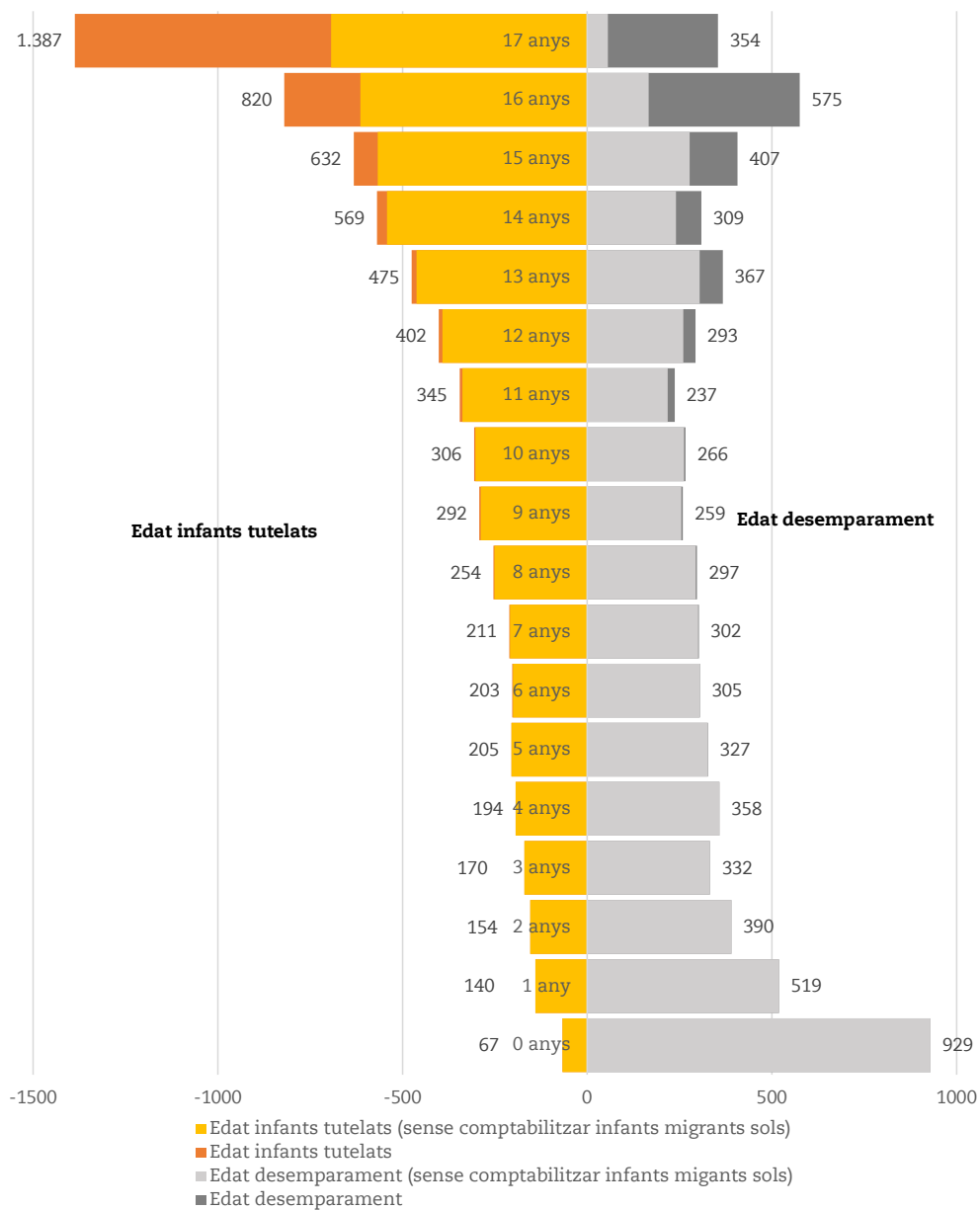
■ La manca de recursos disponibles per atendre els adolescents amb conductes disruptives en l'entorn on viuen provoca que la situació dels adolescents que ingressen en el sistema de protecció estigui, sovint, molt deteriorada.

Que hi hagi una sobrerrepresentació d'adolescents no significa, però, que en l'adolescència es facin més declaracions de desemparament.

■ Sense comptabilitzar els adolescents migrants sols, la declaració del desemparament dels infants i adolescents tutelats actualment al sistema de protecció és més freqüent en edats primerenques (el 31,7 % dels 0 als 2 anys) que en edats avançades (el 8,6 % dels 15 als 17 anys), per bé que hi ha més adolescents de 15 a 17 anys (32,4 %) que infants de 0 a 2 anys (6,2 %).



**Gràfic 5. Edat dels infants tutelats i edat en què s'emet la declaració de desemparament a Catalunya (2023)**



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

### *Impacte psicològic del maltractament i de la separació dels infants dels seus progenitors*

Els infants i adolescents en situació de desemparament han estat sotmesos a processos de victimització que afecten el seu desenvolupament personal i social en el present i en el futur. A l'impacte del maltractament, que la mateixa declaració de desemparament vol protegir, s'hi pot sumar l'impacte derivat de la separació de la pròpia família.

- La separació dels infants del seu nucli familiar pot suposar la pèrdua, el debilitament o l'alteració de la relació d'aferrament amb els progenitors, l'aparició de psicopatologia associada al malestar emocional, dificultats associades a l'establiment de relacions socials o la manifestació de conductes de risc, entre d'altres. Aquestes possibles afectacions justifiquen la necessitat de ponderar els impactes psicològics de la separació a l'hora de declarar el desemparament.

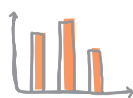
### *Manca d'un treball intensiu dels serveis socials especialitzats (EAIA) amb les famílies*

Actualment, els EAIA disposen d'un professional de la psicologia, la pedagogia, l'assistència social i l'educació social per cada 38,2 infants amb expedient obert al sistema de protecció.

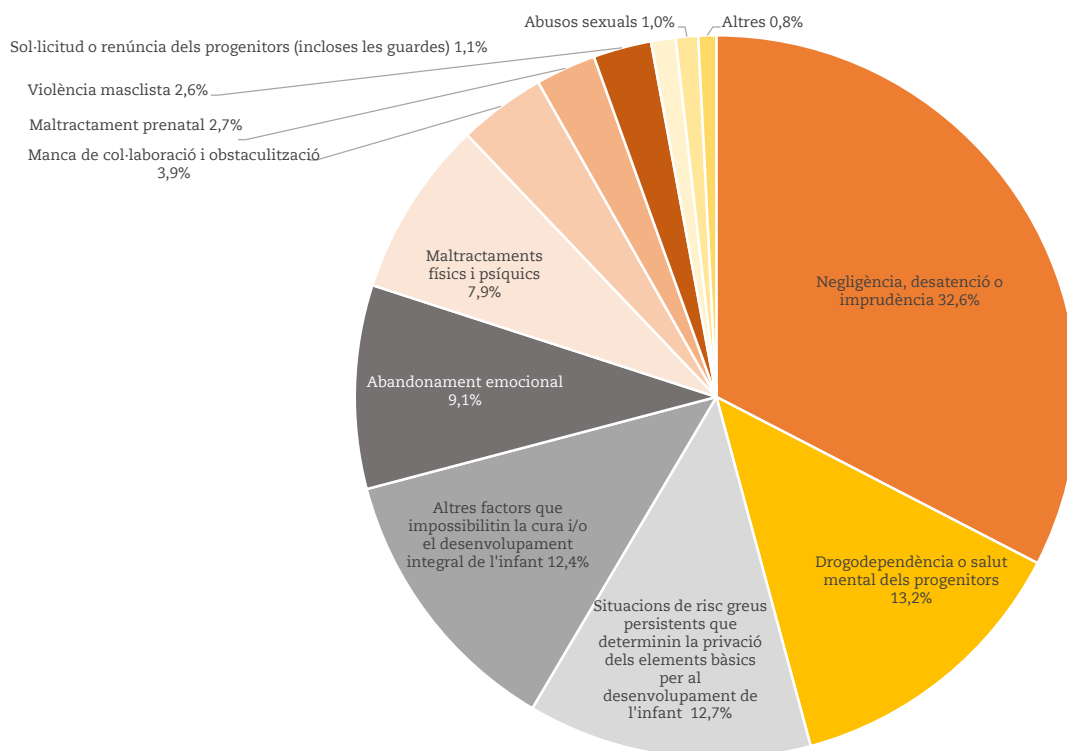
- Aquesta dotació correspon a 49,3 hores anuals per infant amb expedient obert, l'equivalent a prop de 6,5 dies laborables a l'any destinats íntegrament a cada infant i al seu entorn sociofamiliar (comptabilitzant els temps destinats a l'elaboració d'informes, a la coordinació de serveis o als desplaçaments per a les visites, entre d'altres). **Un treball més intensiu dels EAIA amb la família permetria, de ben segur, incidir de manera més efectiva en les habilitats parentals dels progenitors i prevenir així situacions de desemparament.**

Tenint presents els motius del desemparament, un sistema que garantís un suport i un acompanyament més intensiu a les famílies amb menys capacitats parentals podria evitar la separació de l'infant del nucli familiar.

- Una part molt significativa dels infants i adolescents tutelats, el 55,7 % l'any 2023, estan en aquesta situació de desemparament per la presència de situacions de negligència, desatenció, situació persistent de risc greu que determini la privació dels elements bàsics per al seu desenvolupament o altres factors que impossibiliten la cura i/o el desenvolupament integral de l'infant. La desatenció de les necessitats bàsiques de l'infant i adolescent per part dels progenitors és una situació que es pot corregir amb formació i tractament terapèutic.



**Gràfic 6. Motiu principal d'obertura d'expedient dels infants i adolescents tutelats per la DGAIA sense comptabilitzar els adolescents migrants sols a Catalunya (2023)**



Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

■ La manca de col·laboració dels progenitors amb els serveis socials especialitzats és, de vegades, un factor que influeix en el desemparament. Concretament, és el principal motiu de desemparament en el 3,9 % dels casos. Caldria reflexionar en quins casos les situacions que han desembocat en una tutela de l'infant per manca de col·laboració dels progenitors haurien estat de desemparament si s'haguessin invertit més recursos preventius a l'acompanyament familiar en el domicili i en l'entorn, i la família s'hagués sentit més ajudada.

■ L'elevada conflictivitat familiar també és, en algunes ocasions, la causa del desemparament. La manca d'una intervenció àgil i ben coordinada entre els diferents serveis que intervenen en processos de ruptura conflictiva de parella (jutjat, Fiscalia, equip d'assessorament tècnic i psicològic, serveis de mediació, serveis de teràpia familiar, punts de trobada) no ajuda a prevenir o a desescalar les situacions de conflicte.

### Allargament del procediment de desemparament

Malgrat l'increment del nombre d'infants i adolescents que tenen obert un expedient de desemparament, s'ha reduït ostensiblement la mitjana del temps



d'estudi, de 6,3 mesos l'any 2015 a 3,3 mesos l'any 2022, en part gràcies a l'arribada d'infants i adolescents migrants sols, que tenen temps d'estudi més curts.

Tot i això, i malgrat que la Llei 14/2010, de 27 de maig, dels drets i les oportunitats en la infància i l'adolescència (LDOIA), estableix l'obligació de finalitzar l'estudi i dictar la resolució corresponent en el termini d'un any a comptar de la incoació de l'expedient de desemparament (art. 106.6), **segons dades d'abril de 2023, el 17,0 % dels expedients de desemparament estan oberts des de fa més d'un any.**

- Aquest allargament del procediment de desemparament és especialment delicat, entre altres raons, per l'elevada prevalença de la separació del nucli familiar dels infants en situació de desemparament preventiu mentre es fa l'estudi. El 25 % dels infants i adolescents que estan en estudi estan separats del nucli familiar (amb mesura cautelar).

L'LDOIA també estableix que en els expedients de desemparament preventiu es disposa d'un termini de sis mesos per estudiar la situació i emetre una proposta (art. 111). En canvi, **el temps mitjà en què els infants i adolescents tenen l'expedient obert és de 200,3 dies, poc més de sis mesos, i en un 42,8 % dels casos se supera aquest període de sis mesos.**

Aquest allargament del temps que es destina al procediment de desemparament també s'accentua a causa de la dilació de la resolució dels procediments d'oposició judicial a les resolucions administratives en matèria de protecció.

### 2.3. Treball amb les famílies biològiques per al retorn dels infants en situació de desemparament

#### *Dificultats de relació dels infants en situació de desemparament amb les seves famílies biològiques: règim de visites*

L'objectiu principal del sistema de protecció és garantir que l'infant o l'adolescent en situació de desemparament pugui restaurar el vincle i retornar amb la seva família biològica. Aquest objectiu es pot assolir si el sistema de protecció treballa les habilitats parentals dels progenitors, però també la relació que aquests tenen amb els infants en situació de desemparament.

- En algunes ocasions, però, els professionals del sistema de protecció consideren un risc la relació d'aferrament de l'infant en situació de desemparament amb els seus progenitors, especialment quan els progenitors no comparteixen la diagnosi de desemparament feta per l'EAIA i s'oposen a la intervenció del sistema de protecció.

- La manca de col·laboració de la família pot comportar la reducció del règim de visites per evitar les interferències en el procés d'adaptació de l'infant amb la mesura protectora.

- Les necessitats organitzatives dels centres residencials i de les famílies acollidores poden condicionar el règim de visites, en detriment de les necessitats dels infants. Aquest és el cas, per exemple, quan s'estableixen règims de visita "generalitzats" o "estandarditzats" per al conjunt d'infants i adolescents del centre (com ara un règim de visites quinzenal des de l'ingrés), sense valorar la relació que tenen amb els progenitors, i amb dificultats posteriors per ampliar el nombre de visites un cop aquest règim ja està establert. També passa el mateix en el cas dels acolliments en família aliena, en què de vegades **se suspenden temporalment les visites amb la família biològica o se'n redueix el nombre per facilitar l'acoblament amb la família acollidora**. També hi ha dificultats de relació amb membres de la família més enllà dels progenitors.

En aquest sentit, cal posar de manifest que aquestes limitacions són menys habituals en els casos d'acolliment en família extensa. **Més del 90 % dels infants i adolescents acollits en família extensa estan satisfets amb aquest acolliment, per sobre de la resta de tipus d'acolliment**, especialment de l'acolliment residencial. Un dels factors que expliquen aquests bons resultats en els nivells de benestar dels infants acollits en família extensa té a veure, precisament, amb la possibilitat de mantenir amb més facilitat contacte amb la resta de germans i amb els progenitors.

*Manca de treball intensiu amb els progenitors per promoure i preparar el retorn amb la família biològica*

Es troba a faltar un treball intensiu dels EAIA amb els progenitors per promoure i preparar el retorn amb la família biològica. La intervenció dels EAIA respon més a un control del compliment de les diferents actuacions previstes en el pla de treball acordat amb la família que no pas a la implementació de mesures d'acompanyament per ajudar a complir-les. **Aquesta manca d'acompanyament, ahora, pot generar desconfiança als progenitors amb la DGAIA, en el sentit que perceben que l'EAIA controla i castiga però no ajuda a treballar el retorn dels seus fills i filles al nucli familiar.**

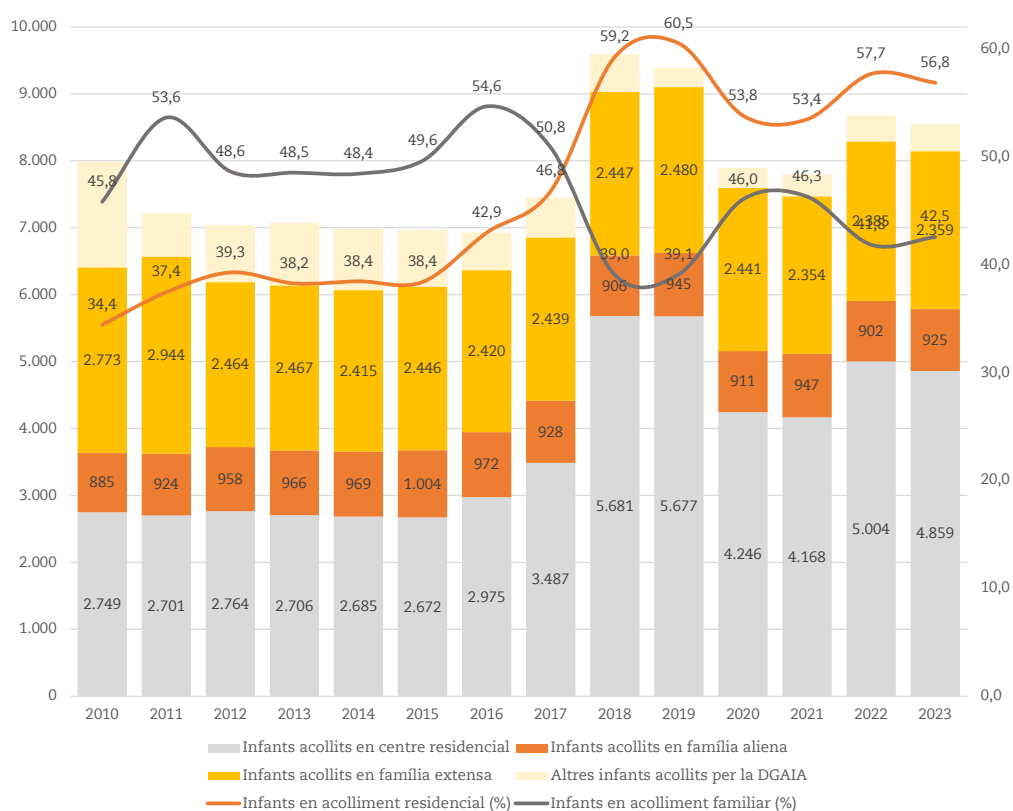
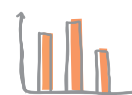
## 2.4. Dèficits de desplegament de l'acolliment familiar

*Preponderància de l'acolliment residencial en contrast amb el caràcter preferent i prioritari de la mesura de protecció de l'acolliment familiar*

En cas que s'hagi de produir la separació de la pròpia família, l'acolliment familiar constitueix el recurs alternatiu a la pròpia família més adequat per als infants i adolescents en situació de desemparament, perquè en un entorn familiar es cobreixen millor les seves necessitats afectives, emocionals, socials, educatives, materials i de protecció. L'LDOIA atorga caràcter preferent a l'acolliment familiar.

- Malgrat que l'acolliment familiar hauria de ser preponderant, el 56,8 % dels infants i adolescents acollits en el sistema de protecció són en centres residencials, percentatge superior al de l'acolliment familiar (42,5 %). Si no es comptabilitzen els infants acollits en família extensa, la proporció d'infants en centre residencial augmenta fins al 78,5 %.

**Gràfic 7. Evolució del nombre d'infants en acolliment residencial i familiar (2010-2023)**

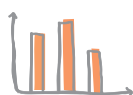


	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Infants en acolliment residencial (%)	34,4	37,4	39,3	38,2	38,4	38,4	42,9	46,8	59,2	60,5	53,8	53,4	57,7	56,8
Infants en acolliment familiar (%)	45,8	53,6	48,6	48,5	48,4	49,6	54,6	50,8	39,0	39,1	46,0	46,3	41,8	42,5
Infants en acolliment residencial (excloent infants en família extensa) (%)	52,7	63,2	60,4	58,7	58,8	59,2	66,0	69,6	79,5	82,2	77,9	76,6	79,5	78,5

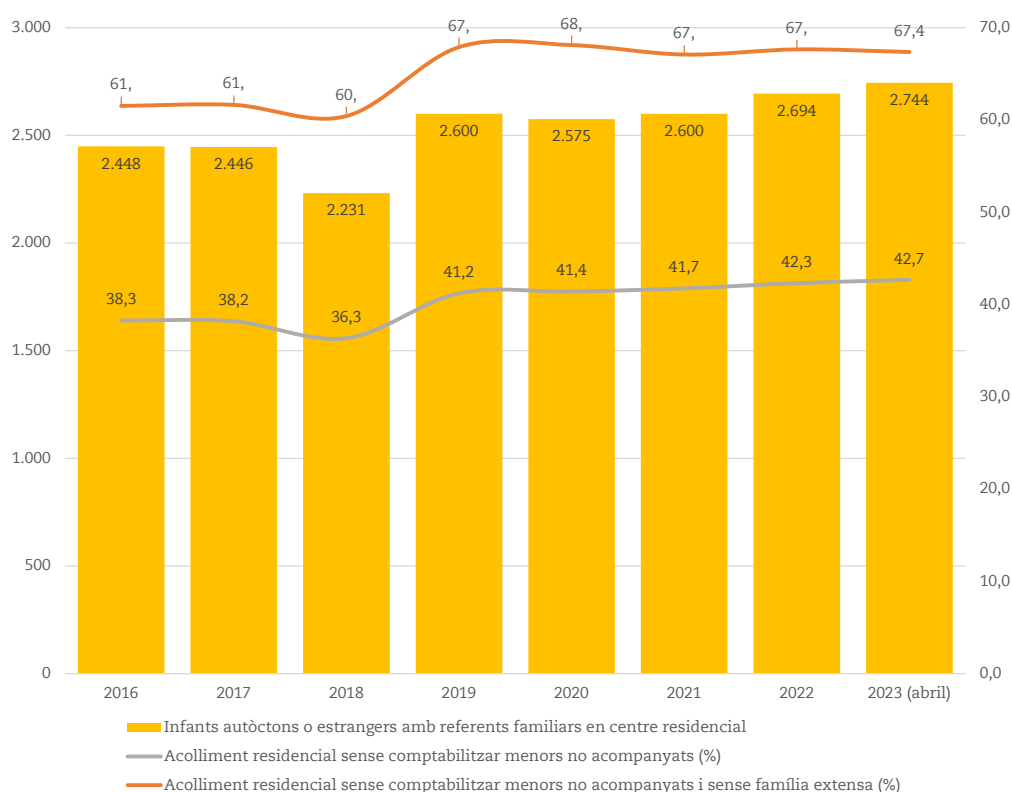
Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció.

■ Els darrers anys, el sistema de protecció ha fet un esforç gran per crear noves places residencials per atendre l'increment de l'arribada d'adolescents migrants sols, per sobre de l'increment de famílies acollidores. **En el període 2017-2022, s'han creat 2.581 noves places de recurs residencial (amb un increment del 89,8 %), mentre que només s'ha incrementat el nombre de famílies acollidores en 72 (un 10,2 %).**

■ Sense comptabilitzar els infants i adolescents migrants sols acollits en el sistema de protecció, la proporció d'infants i adolescents en acolliment residencial també ha tingut una tendència creixent els darrers anys, i ha passat del 38,3 % l'any 2016 al 42,7 % l'any 2023 (del 61,5 % al 67,4 % si no es comptabilitzen els infants acollits en família extensa).



**Gràfic 8. Evolució del nombre d'infants en acolliment residencial i familiar (2016-2023)**



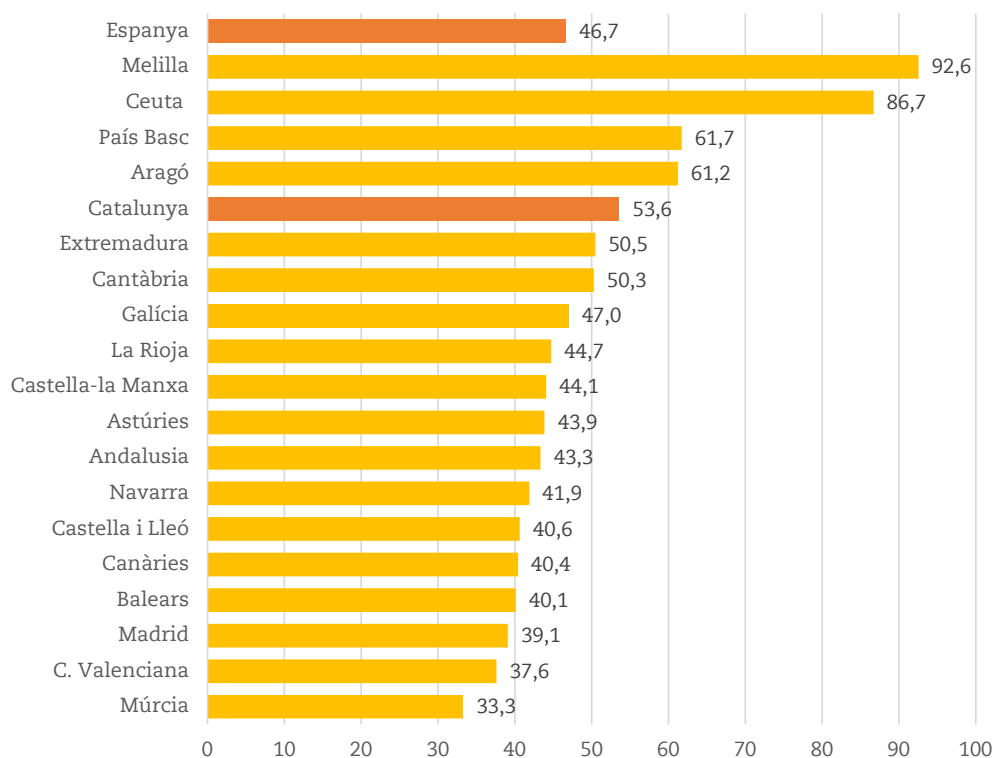
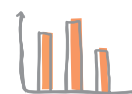
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 (abril)
Acolliment residencial (%)	42,9	46,8	59,2	60,5	53,8	53,4	57,7	56,8
Acolliment residencial sense comptabilitzar els adolescents migrants sols (%)	38,3	38,2	36,3	41,2	41,4	41,7	42,3	42,7
Acolliment residencial sense comptabilitzar els adolescents migrants sols i els infants acollits en família extensa (%)	61,5	61,6	60,4	67,9	68,1	67,1	67,6	67,4

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció.

Nota: Les dades parteixen de l'estimació que els infants i adolescents migrants sols que estan acollits en el sistema de protecció resideixen en un centre residencial.

Aquesta preponderància de l'acolliment residencial també és elevada quan s'analitza des d'una perspectiva comparada. Amb dades de 2021, la prevalença de l'acolliment residencial a Catalunya (53,6 %) se situa sensiblement per sobre de la mitjana estatal (46,7 %). A escala europea, Catalunya se situa entre els països d'Europa amb una prevalença més gran de l'acolliment residencial si es calcula com a percentatge d'infants i adolescents acollits en el sistema de protecció que tenen assignada aquesta mesura de protecció.

**Gràfic 9. Proporció d'infants atesos al sistema de protecció en acolliment residencial per comunitats autònomes (2021)**



Font: Ministeri de Drets Socials i Agenda 2030. Boletín de datos estadísticos de medidas de protección a la infancia: Datos 2021. Boletín número 24.

*Presència creixent d'infants tutelats menors de 6 anys en acolliment residencial i en espera de recurs en un entorn familiar*

L'acolliment residencial és especialment perjudicial en el cas dels infants menors de 6 anys. A Catalunya, malgrat la previsió legal vigent de prohibir la mesura d'acolliment residencial d'infants de menys de 3 anys i de prioritzar l'acolliment familiar en el cas dels infants de menys de 6 anys (art. 21.3 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció a la infància i l'adolescència), l'any 2023 el 23,0 % dels infants menors de 6 anys amb mesura protectora és en un centre residencial.

■ A més, el nombre d'infants tutelats menors de 6 anys en centre residencial s'ha incrementat en el període 2020-2023 (juny), que ha passat de 123 a 279. També ha augmentat el nombre d'infants tutelats menors de 3 anys en centre residencial, que ha passat de 64 a 114. Cal dir que l'any 2023 hi ha un 21,6 % dels infants menors de 6 anys en acolliment residencial que té una proposta d'acolliment familiar.



Taula 2. Evolució del nombre d'infants tutelats menors de 6 anys que estan en acolliment residencial (2013-2023)

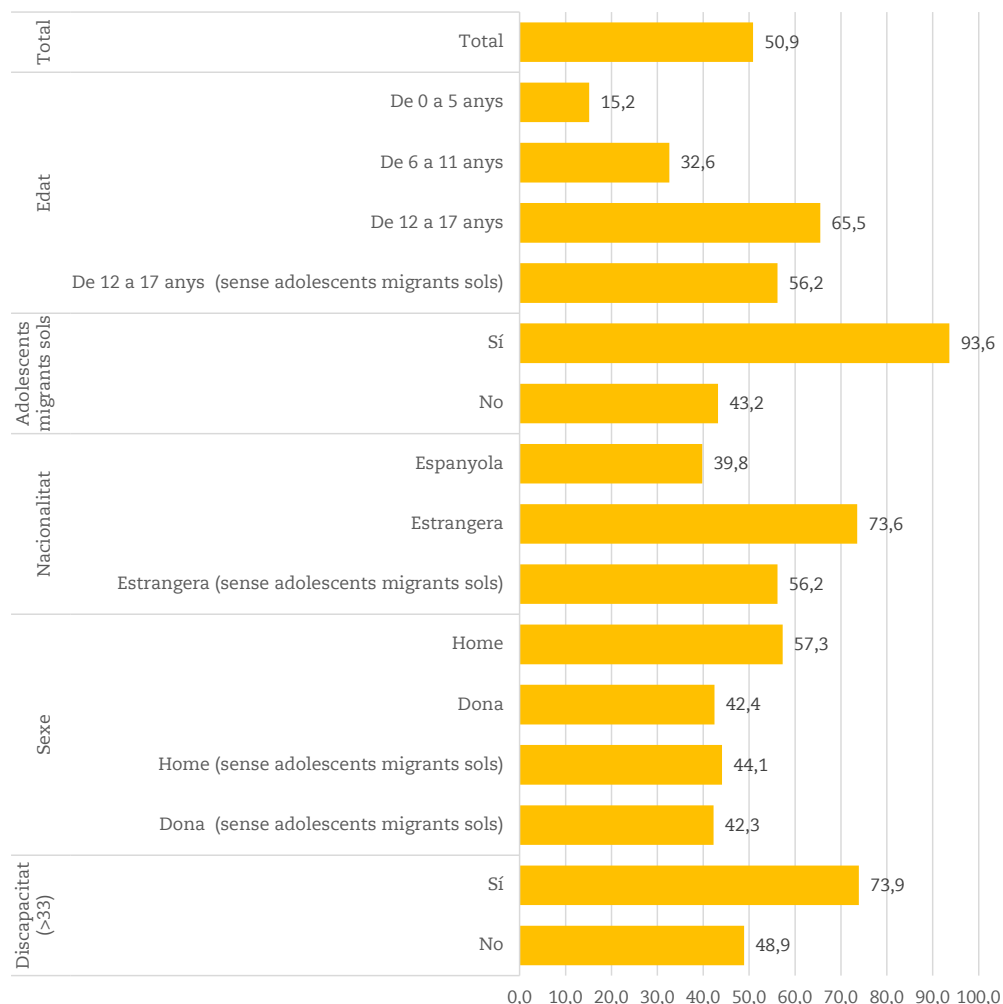
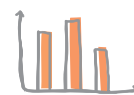
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (set.)	2023 (juny)
Infants tutelats residents en centre residencial	2.706	2.685	2.672	2.975	3.487	5.681	5.677	4.246	4.168	4.879	4.859
Infants tutelats menors de 6 anys en centre residencial	286	262	195	180	165	115	135	123	229	212	279
Infants tutelats menors de 3 anys en centre residencial	117	111	77	71	69	48	67	64	80	94	114

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

*Les desigualtats d'accés a l'acolliment residencial*

En tot cas, els infants i adolescents més sobrerrepresentats en l'acolliment residencial són els infants i adolescents migrants sols (el 93,6 % dels quals viuen en centre residencial), els adolescents (el 66,0 % dels adolescents de 16 i 17 anys són en un recurs residencial sense comptabilitzar els adolescents migrants sols), els infants i adolescents de nacionalitat estrangera (56,2 % en centre residencial sense comptabilitzar els migrants sols) i els infants i adolescents amb discapacitat (73,9 %).

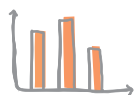
**Gràfic 10. Percentatge d'infants i adolescents tutelats en acolliment familiar a Catalunya (2023)**



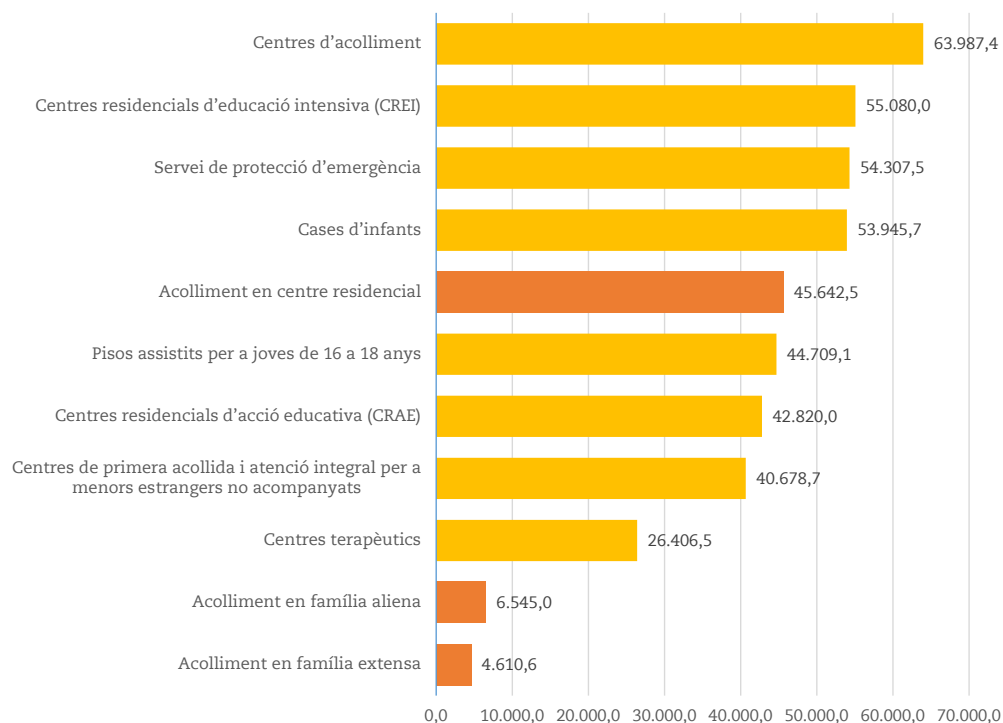
Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

### *Elevada despesa per infant a l'acolliment residencial en contrast amb l'acolliment familiar*

Aquesta preponderància de l'acolliment residencial contrasta amb l'elevat cost de cada plaça, si el comparem amb el cost de l'acolliment familiar. Amb dades de 2020, la despesa anual per infant en centre d'acolliment és de 63.987,36 euros, i en centre residencial d'acció educativa (CRAE), de 42.820,03 euros. En canvi, la despesa anual per infant en família extensa és de 4.6210,6 euros, i en família aliena, de prop de 6.000 euros. En el cas de les unitats convivencials d'acció educativa (UCAE), l'import fluctua entre els 35.383,23 i els 11.140,81 euros, en funció del nombre d'infants acollits. La plaça mitjana d'acolliment en recurs residencial, doncs, costa pràcticament deu vegades més que l'atenció d'aquest infant o adolescent en un entorn familiar (amb l'excepció de les UCAE, en què el cost és, com a mínim, un 29,0 % més baix).



**Gràfic 11. Despesa anual per infant protegit per modalitat de protecció (2020)**



Font: Departament de Drets Socials. Memòria anual 2020.

Malgrat que prop del 50 % dels infants tutelats estan en acolliment familiar, el Departament de Drets Socials destina només el 7,6 % del pressupost executat a l'acolliment dels infants tutelats per la DGAIA.

En aquest sentit, el Síndic de Greuges ha rebut queixes perquè no sempre es destina l'import del mòdul a la millora de les condicions materials de vida dels infants tutelats, i també per les diferències significatives que es fa entre centres en els estàndards d'atenció. Aquestes diferències es manifesten en les condicions materials, de manteniment i de confort dels centres, però també en altres elements relacionats amb l'alimentació, la roba, l'accés a activitats extraescolars o l'atenció mèdica no coberta pel CatSalut.

- El cost mitjà de la vida d'una persona que resideix en una llar amb dos adults i dos infants és de 9.806 euros anuals, segons l'Enquesta de pressupostos familiars de l'any 2021. En el cas d'un infant resident en un CRAE de deu places, l'import percebut en concepte de mòdul base per plaça es multiplica per més de cinc, i és de 51.621,95 euros per any. Tenint present que la DGAIA ha informat que prop del 23 % del mòdul es destina a despeses dels infants i del centre (mentre que la resta seria cost de personal i de despeses indirectes), **en un CRAE de deu places es destinen 11.873,0 euros a despeses dels infants i de manteniment del centre, sensiblement per sobre de la despesa mitjana per persona en una llar familiar ordinària (9.806 euros).**



### *Estantcament del nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada*

La preponderància de l'acolliment residencial també es produeix a causa de l'estancament del nombre d'infants tutelats acollits en família aliena al llarg de la darrera dècada, i a causa també dels dèficits de provisió de famílies acollidores. **L'any 2023 hi ha 925 infants acollits en família aliena, xifra molt semblant a la de l'any 2012 (958).** Les UCAE, que són l'acolliment familiar professional, no han estat desplegades encara. El setembre de 2022 només hi havia 30 infants acollits en UCAE.

Això fa que hi hagi infants residents en centres amb proposta d'acolliment familiar: **amb dades del setembre de 2022, el 6,3 % dels infants tutelats està pendent d'un altre recurs en el sistema de protecció. La majoria d'aquests infants i adolescents pendents d'un altre recurs (467 infants en total) estan en espera que se'ls assigni una família aliena.**

La manca de famílies acollidores també fa que s'allargui la durada dels acolliments d'urgència i diagnòstic, amb el consegüent impacte emocional que això genera quan, després d'un vincle de mesos i anys, els infants han de deixar aquesta família per passar a un altre recurs. L'acolliment d'urgència i diagnòstic hauria de tenir una durada màxima de sis mesos, mentre es duu a terme l'estudi de la situació de l'infant, però **en més d'un 80 % dels casos la durada de la mesura s'allarga més de sis mesos.**

### *Dèficits en el suport a les famílies acollidores*

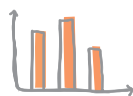
Més enllà de la provisió de famílies acollidores, la institució del Síndic de Greuges també constata a través de les queixes rebudes mancances en el suport i l'acompanyament que aquestes famílies reben de l'Administració en la criança dels infants i adolescents que tenen acollits (assessorament sobre com cal atendre determinades necessitats, informació sobre el procediment de l'acolliment, etc.). Aquesta institució també rep queixes relacionades amb la diferència en el tractament que es dona a les famílies alienes i extenses pel que fa a la percepció d'imports complementaris a la prestació d'acolliment per infant tutelat (les famílies extenses no reben complements que sí que reben les famílies alienes).

- La divisió de les competències i de les funcions administratives en el desenvolupament de l'acolliment familiar (ICAA-ICIF en el cas del seguiment de la família aliena, DGAIA-SIFE en el cas del seguiment de la família extensa i DGAIA-EAIA en el cas de la família biològica) no ajuda a treballar el retorn.

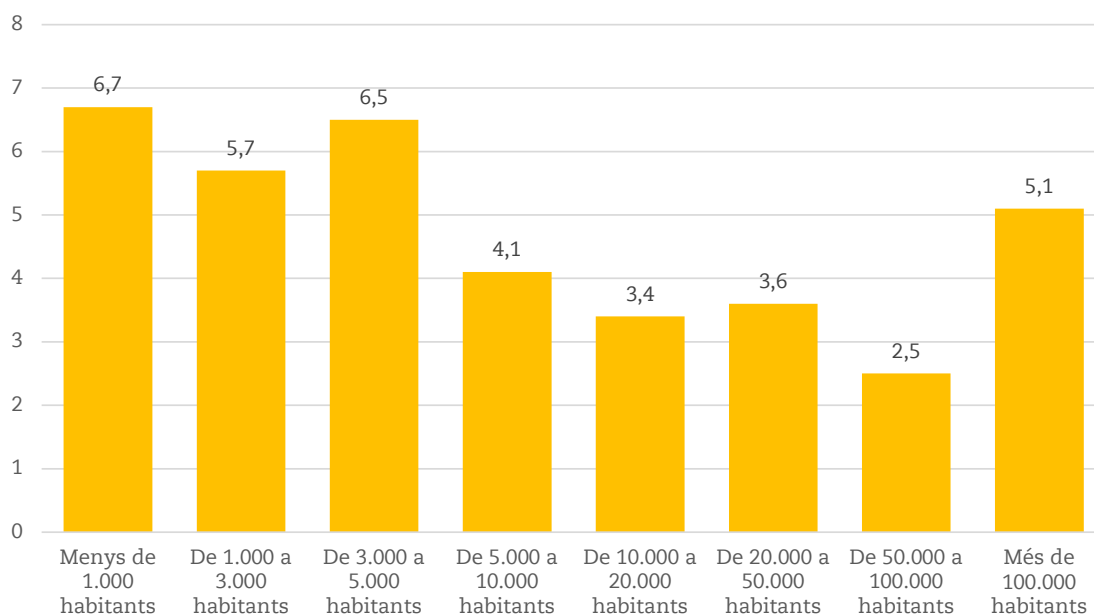
### Desigualtats territorials en la localització dels recursos residencials

Finalment, cal destacar que el sistema de protecció a Catalunya, en què l'acolliment residencial és preponderant, topa, alhora, amb les desigualtats territorials que hi ha en relació amb la localització dels recursos residencials. Aquestes desigualtats limiten les possibilitats de l'acolliment d'infants i adolescents tutelats per l'Administració en el territori de residència de la seva família biològica, la qual cosa genera ruptures amb la vida anterior a la situació de desemparament (canvis d'escola, canvis d'amistats, etc.) i dificulta la relació de la família biològica amb els infants.

■ El 35,8 % dels municipis de més de 10.000 habitants, és a dir, una tercera part (44 de 123), no disposen de cap centre de protecció. A més, quan s'analitza el nombre de places contractades per nombre d'infants residents al municipi, es constata que **els municipis de 10.000 a 100.000 habitants tenen una localització relativa de places comparativament baixa (per sota de 3,6 places per cada 1.000 habitants)**, a diferència dels municipis més grans, de més de 100.000 habitants, i dels petits, de menys de 5.000 habitants, que tenen una localització més elevada (per sobre de 5,0 places per cada 1.000 infants).



Gràfic 12. Places contractades per 1.000 infants en funció de la grandària del municipi (2023)



Font: Elaboració pròpia amb dades de la Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència.

## 2.5. Efectes negatius de la institucionalització

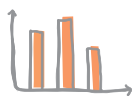
### *Allargament de la institucionalització dels infants i adolescents tutelats i desigualtats socials*

La institucionalització té efectes negatius sobre el desenvolupament dels infants i adolescents, no només per l'impacte negatiu en el seu benestar subjectiu, sinó també perquè s'han d'adaptar a un règim de funcionament i a unes condicions de vida no normalitzadores, que condicionen al seu torn el tipus de relacions que s'estableixen i les possibilitats d'establir relacions amb persones alienes al sistema de protecció. Això limita l'autonomia dels infants i adolescents a l'hora de decidir o participar en aspectes bàsics de la pròpia vida quotidiana, que influeixen en la construcció de la pròpia identitat en una etapa vital fonamental.

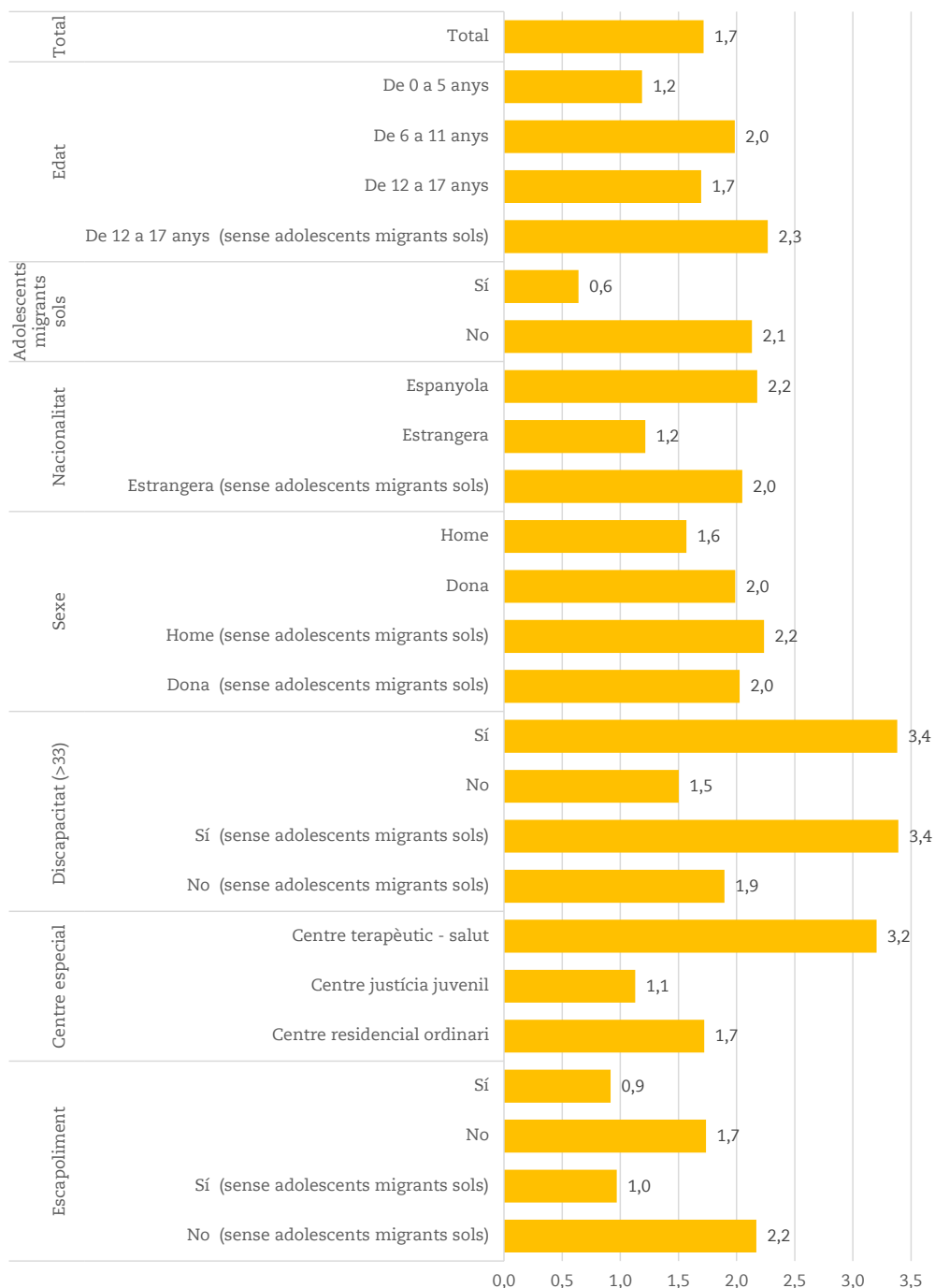
L'allargament de la institucionalització dels infants i adolescents augmenta el temps en què estan exposats a aquests efectes. En aquest sentit, val a dir que, **de mitjana, els infants i adolescents tutelats en acolliment residencial fa 1,7 anys que estan ingressats en el centre actual i 3,0 anys que estan tutelats (2,1 i 3,7 anys, respectivament, si no comptabilitzem els adolescents migrants sols).**

Els infants i adolescents que fa menys temps que resideixen al centre i fa menys temps que estan tutelats són els adolescents migrants sols (0,6 anys de residència al centre actual i 1,4 anys de tutela), mentre que els que allarguen més l'estada en centre són els infants i adolescents amb discapacitat (3,4 anys i 5,9 anys, respectivament) i els infants i adolescents residents en centres terapèutics (3,2 anys i 6,3 anys, respectivament).

Alhora, els adolescents de 12 a 17 anys **han residit al centre actual (2,3 anys) i han estat tutelats en el sistema de protecció (4,2 anys) més temps que els infants de 0 a 5 anys (1,2 i 1,4 anys, respectivament).** Els nens i els nois (2,2 anys i 3,9 anys) també han residit al centre actual i han estat tutelats durant més temps que les noies (2,0 anys i 3,5 anys), si no es comptabilitzen els adolescents migrants sols.



**Gràfic 13. Temps d'ingrés en el centre actual (en anys) dels infants i adolescents tutelats en acolliment residencial en funció del perfil social a Catalunya (2023)**



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

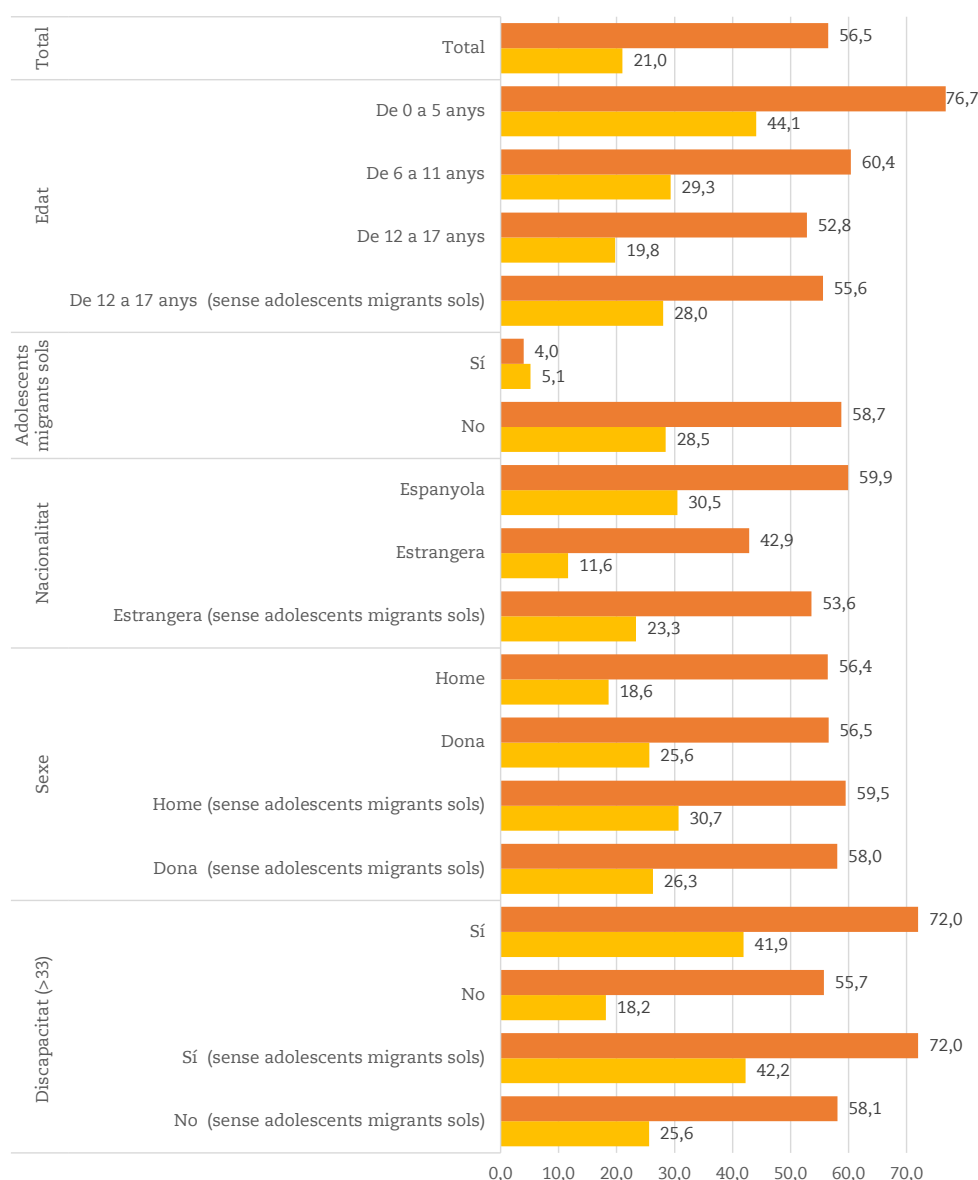
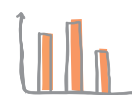
Els infants i adolescents en acolliment residencial tenen, però, una experiència més curta d'estada al sistema de protecció (3,7 anys sense comptabilitzar els adolescents migrants sols) que els infants i els adolescents en acolliment familiar (5,7 anys), la qual cosa redueix els efectes de la institucionalització. Això es deu, fonamentalment, al fet que la declaració del desemparament dels infants i adolescents en acolliment residencial es fa, de mitjana, en edats més

avançades (11,0 anys) que la dels infants i adolescents en acolliment familiar (4,4 anys).

En conjunt, els infants i adolescents amb expedient de tutela han estat, de mitjana, una tercera part de la seva vida (35,5 %) en situació de tutela, pràcticament la meitat (43,4 %) si no comptabilitzem els infants i adolescents migrants. En el cas dels infants en acolliment residencial, aquesta proporció es redueix al 21,0 % (28,5 % si no es comptabilitzen els adolescents migrants sols).

Els infants tutelats més petits, de 0 a 5 anys (70,6 %), els nois (44,5 %, sense comptabilitzar els adolescents migrants sols), els infants i adolescents de nacionalitat espanyola (45,9 %) o els infants i adolescents amb discapacitat (48,1 %) són els que tenen un temps de tutela més elevat en relació amb la vida viscuda.

**Gràfic 14. Percentatge de temps de tutela sobre la vida dels infants i adolescents tutelats en funció del tipus d'acolliment i del perfil social a Catalunya (2023)**



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Una part significativa dels infants atesos en el sistema de protecció, a més, han viscut una part molt important de la seva vida tutelats per l'Administració. En concret, **el 31,3 % dels infants i adolescents tutelats actualment (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols) han estat en situació de desemparament tres quarts parts de la seva vida, i el 19,1 %, pràcticament tota la seva vida (més del 90,0 % del temps)**. Així mateix, més d'una tercera part dels infants i adolescents (40,9 %) ha estat tutelat més de cinc anys.

Si prenem com a referència els adolescents de 17 anys, que ja estan a punt de sortir del sistema de protecció per majoria d'edat, pràcticament la meitat (44,5 %) han estat tutelats més de cinc anys, i prop d'una quarta part (23,8 %), més de deu anys.

L'allargament de l'estada en el sistema de protecció també es produeix en determinats centres en què l'estada està limitada perquè es consideren recursos d'estada temporal, com succeeix amb els centres acolliment, en què l'estudi s'ha de finalitzar en un termini màxim de sis mesos (art. 111 LDOIA). Tot i això, segons dades de l'abril de 2023, **un 28,2 % d'infants i adolescents residents en centres d'acolliment fa més de sis mesos que hi són (193), i un 9,1 %, més d'un any.**

#### *Prevalença de recursos residencials amb condicions materials impròpies d'un entorn familiar*

Els efectes de la institucionalització s'incrementen a mesura que les condicions materials de l'acolliment residencial s'allunyen de les condicions pròpies d'un entorn familiar.

- Així, segons dades del febrer de 2023, més de la meitat dels infants tutelats que resideixen en centre (el 55,0 %) i més d'una tercera part dels infants amb mesura protectora (el 34,4 %) estan encara acollits en centres grans, de vint places o més.



**Taula 3. Grandària dels recursos residencials (2023)**

Recurs residencial total	Nombre de recursos	%	Nombre de places contractades	%	Nombre de places ocupades	%
Menys de 10 places	185	46,8	1.140	20,8	1.067	19,7
De 10 a 19 places	107	27,1	1.368	24,9	1.367	25,2
De 20 a 29 places	61	15,4	1.405	25,6	1.398	25,8
30 places o més	42	10,6	1.579	28,8	1.583	29,2
<b>Total</b>	<b>395</b>	<b>100,0</b>	<b>5.492</b>	<b>100,0</b>	<b>5.415</b>	<b>100,0</b>

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Malgrat que els darrers anys s'ha fet un esforç per crear centres de dimensions petites (de menys de deu places, 185 en total), aquests centres acullen només el 19,7 % dels infants tutelats. Els darrers quinze anys, a més, no s'ha reduït substancialment la prevalença de centres grans en el cas dels centres d'acolliment (CA) i dels centres residencials d'acció educativa / centres residencials d'educació intensiva (CRAE/CREI).

- Així, per exemple, en el període 2007-2023 la proporció de centres d'acolliment grans, de vint places o més, ha passat del 76,9 % (10) al 87,0 % (20), mentre que en el cas dels CRAE/CREI, la proporció de centres de vint places o més s'ha mantingut força estable, ha passat del 46,4 % el 2007 (39) al 44,0 % (69) el 2023.

Taula 4. Evolució de la grandària dels centres d'acolliment (CA), centres residencials d'acció educativa (CRAE) i centres residencials d'educació intensiva (CREI) a Catalunya (2007-2023)



Tipus de centre	Grandària	2007		2013		2023	
		Centres	%	Centres	%	Centres	%
CRAE/CREI	Centres amb menys de 20 places	45	53,6	-	-	79	56,0
	Centres amb 20 places o més	39	46,4	-	-	62	44,0
	<b>Total</b>	<b>84</b>	<b>100,0</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>141</b>	<b>100,0</b>
CA	Centres amb menys de 20 places	3	23,1	3	14,3	3	13,0
	Centres amb 20 places o més	10	76,9	18	85,7	20	87,0
	<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>100,0</b>	<b>21</b>	<b>100,0</b>	<b>23</b>	<b>100,0</b>

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

La sobreocupació dels recursos residencials també amplifica els efectes de la institucionalització. Segons dades del febrer de 2023, els recursos residencials tenen més places contractades (5.492) que places ocupades (5.415), amb l'excepció dels centres d'acolliment i dels serveis de protecció d'emergència, que tenen precisament més pressió assistencial per l'atenció d'adolescents migrants sols.

- Tot i així, i com a conseqüència de la dificultat d'estructurar la distribució territorial de l'oferta segons les necessitats d'acolliment residencial de cada territori, hi ha un 14,4 % de centres amb places sobreocupades, i un 25,2 % d'infants i adolescents que resideixen en recursos residencials amb sobreocupació.

- El percentatge de places sobreocupades en el conjunt del sistema de protecció és del 2,8 %. Els recursos grans tendeixen a tenir més sobreocupació que els recursos de dimensions més reduïdes, i els centres d'acolliment, també (l'any 2023, el 60,9 % de centres d'acolliment tenien places sobreocupades, i hi havia un 12,6 % de places sobreocupades).

La manca de personalització en alguns centres, per l'existència d'espais compartits grans, amb habitacions de més de dues i tres persones, sense taules d'estudi d'ús personal, sense decoració a les parets, etc., és una mostra de l'impacte que suposa la institucionalització. Això també succeeix quan hi ha centres amb dèficits de manteniment o amb desperfectes causats per l'ús (finestres o portes trencades, etc.).

La rotació del personal educador, que provoca al seu torn que hi hagi educadors i educadores joves sense experiència, dificulta que els infants i adolescents institucionalitzats puguin tenir referents estables i construir vincles forts amb aquests professionals per desenvolupar la seva funció educativa. La manca de referents condiciona negativament la capacitat dels infants i adolescents de ser escoltats, tant pel que fa als aspectes que afecten la seva vida quotidiana al centre com als aspectes vinculats al seu procés de desemparament.

*Escapoliments com a símptoma de la manca de benestar: sobrerrepresentació de les noies i dels adolescents de nacionalitat espanyola*

Els estudis de benestar assenyalen que l'acolliment residencial és menys eficaç per garantir el benestar dels infants i adolescents que l'acolliment familiar. Més del 90 % dels infants i adolescents acollits en família extensa (95,1 %) i aliena (93,5 %) estan satisfets amb aquest acolliment, mentre que aquesta satisfacció és inferior al 50 % (46,2 %) en el cas d'infants i adolescents en acolliment residencial.<sup>1</sup>

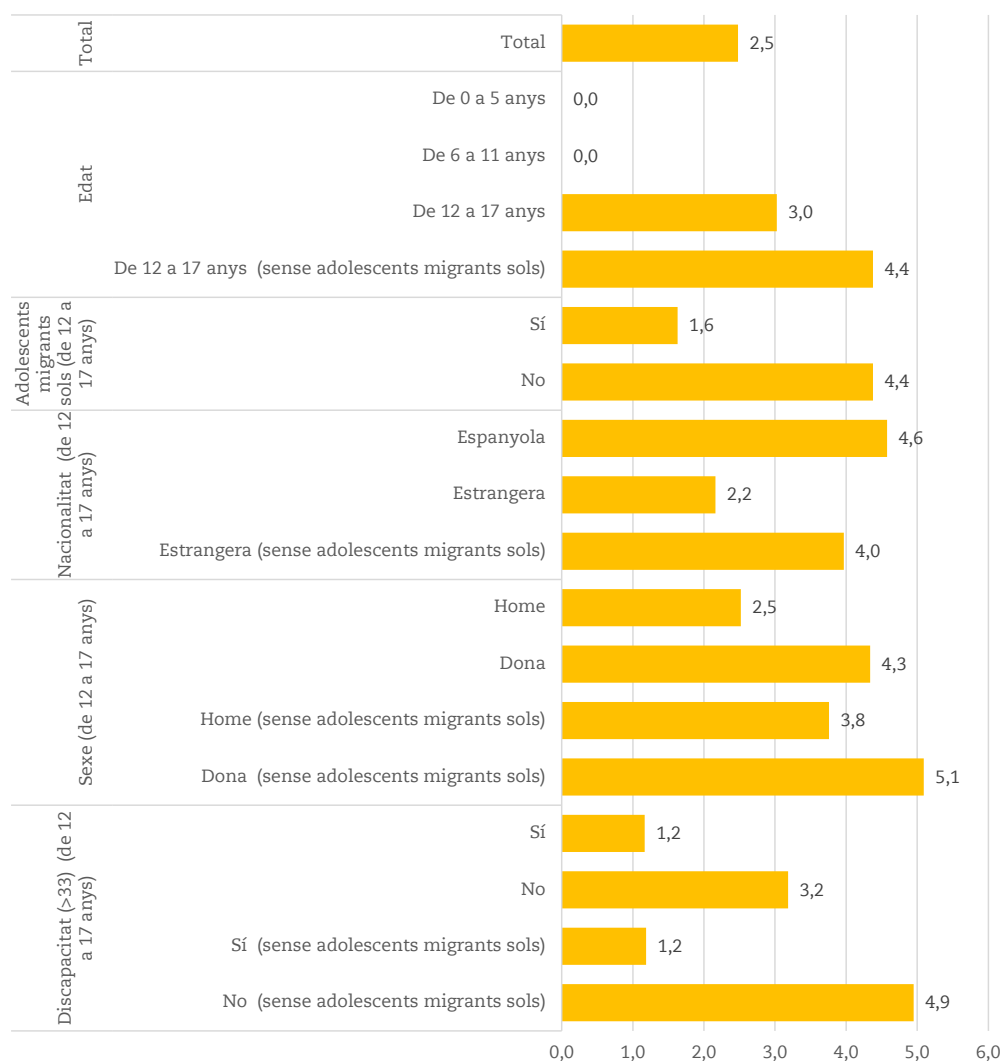
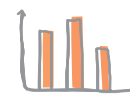
Els escapoliments del centre són un símptoma de dèficit de benestar. A Catalunya, segons dades de l'abril de 2023, hi ha 132 infants i adolescents escapolits de centres, que representen el 2,5 % dels infants i adolescents en acolliment residencial. Tots els infants i adolescents escapolits de centres tenen 12 anys o més. Sobre el segment d'edat de 12 a 17 anys, la prevalença dels escapoliments és del 3,0 %.

- Els adolescents de 12 a 17 anys que no són migrants sols (4,4 %), els adolescents de nacionalitat espanyola (4,6 %) i les noies (4,3 %) són més propensos a escapolir-se que els adolescents de 12 a 17 anys migrants sols (1,6 %), els adolescents de nacionalitat estrangera que no són migrants sols (4,0 %) o els nois d'aquesta edat (2,5 %).

<sup>1</sup>Llosada-Gistau, J.; Montserrat, C., Casas, F. (2016). "El benestar subjectiu dels adolescents tutelats a Catalunya". *Revista Papers*, núm. 29. Barcelona: Departament de Treball, Afers Socials i Famílies.



Gràfic 15. Prevalença dels escapoliments dels infants i adolescents en acolliment residencial a Catalunya en funció del sexe, l'edat, la nacionalitat i si pateixen alguna discapacitat (2023)



Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència del Departament de Drets Socials.

Nota: Les dades corresponen al 15 d'abril de 2023.

■ Per tipologia de centre, els escapoliments són més prevalents en centres grans, i més específicament en centres d'acolliment (els quals tenen un 4,1 % d'infants i adolescents escapolits); en serveis de primera acollida i atenció integral (2,7 %), i en CREI (10,6 %). A més de la grandària dels centres, el fet que aquests recursos tinguin un perfil d'infants i adolescents amb necessitats socioeducatives més complexes explica també que hi hagi més escapoliments.

*Manca d'eficàcia de l'acolliment residencial per a la promoció de l'èxit educatiu dels infants i adolescents tutelats*

Les dades disponibles sobre els resultats educatius de l'alumnat tutelat per l'Administració<sup>2</sup> també evidencien que la institucionalització va acompanyada de pitjors resultats acadèmics en comparació amb els altres tipus d'acolliment familiar.

■ Mentre la taxa d'idoneïtat de la població en general als 16 anys és del 69,4 %, la taxa d'idoneïtat dels adolescents tutelats a aquesta edat és del 34,7 %. En el cas dels adolescents que resideixen en centre, la taxa d'idoneïtat és del 31,4 %, sensiblement més baixa que la taxa d'idoneïtat dels adolescents en família extensa (42,1 %) o aliena (37,4 %).

■ La taxa de graduació a 4t d'ESO en el conjunt de la població és del 81,9 %, mentre que en el cas dels infants tutelats, només és del 58,5 %. Els adolescents en acolliment residencial tenen taxes de graduació encara més baixes, del 46,7 %, sensiblement per sota dels que estan en família extensa (80,7 %) o aliena (75 %).

*Increment de joves extutelats atesos per les mesures de suport a la transició a la vida adulta, però també dels dèficits de cobertura d'aquestes mesures*

Cal posar en valor la tasca desenvolupada per l'Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats (ASJTET) a l'hora de facilitar la transició dels joves a l'autonomia personal.

■ En el període 2016-2022, s'han incrementat en 2.570 el nombre de casos atesos per l'ASJTET el 31 de desembre, amb un creixement del 157,1 % en aquest període, en part per donar resposta a l'increment de les necessitats de suport derivades de l'augment de l'arribada d'adolescents migrants sols. En deu anys, s'ha multiplicat per més de quatre el nombre de joves tutelats que assoleixen la majoria d'edat (de 433 l'any 2013 a 1.933 durant els tres primers trimestres de 2022).

■ Dit això, i per efecte de l'increment de joves tutelats i extutelats que assoleixen la majoria d'edat, cal indicar la possibilitat que s'hagin incrementat també els dèficits de cobertura de les mesures de suport a la transició a la vida adulta. Segons les dades facilitades per la DGAIA, l'any 2022 (fins al setembre), van assolir la majoria d'edat 1.933 joves tutelats i, en canvi, només 935 van sol·licitar donar-se d'alta a l'ASJTET. Si bé la sol·licitud per incorporar-se a l'ASJTET es pot fer fins als 21 anys, sembla que darrerament s'ha incrementat la diferència entre les sortides del sistema de protecció i les altes a l'ASJTET.

<sup>2</sup> Montserrat, C.; Casas, F., i Baena, M. (2015). *L'educació dels infants i adolescents en el sistema de protecció. Un problema o una oportunitat?* Girona: Documenta Universitaria.

**Taula 5. Evolució del nombre total de joves tutelats que van assolir la majoria d'edat i que van ser acollits a l'Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats (2013-2022)**



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022 (set.)
Joves tutelats que van assolir la majoria d'edat	433	482	515	636	780	1.415	1.797	2.339	1.955	1.933
Nous joves que van presentar sol·licitud a l'ASJTET	554	531	554	661	775	1.303	1.864	1.809	1.372	935

Font: Direcció General d'Atenció a la Infància i l'Adolescència i Àrea de Suport als Joves Tutelats i Extutelats.

Nota: La sol·licitud per incorporar-se a l'ASJTET es pot presentar fins als 21 anys. Per aquest motiu, hi ha anys en què hi poden haver més sol·licituds que joves que assoleixen la majoria d'edat.



### 3. Recomanacions: Cap a un sistema de protecció menys institucionalitzat

#### 3.1. Configuració d'un sistema integrat de polítiques de suport a les famílies per a la prevenció del risc

A Catalunya, el règim de benestar disposa d'un sistema de protecció a la infància i l'adolescència que atén situacions de risc i de desemparament, però no disposa d'un sistema d'atenció a la infància que atengui les necessitats dels infants i adolescents i les seves famílies des d'un punt de vista integral i global, i que sigui prou robust per prevenir les situacions de risc.

La configuració d'aquest sistema integrat de polítiques de suport a les famílies hauria de procurar, entre d'altres:

- **Crear i reforçar les estructures de coordinació entre els diferents serveis educatius, socials i de salut que intervenen amb els infants i adolescents en situació de vulnerabilitat.**
- **Promoure un model d'intervenció dels serveis socials d'atenció primària (SSAP) més orientat al suport i l'acompanyament en l'entorn de les famílies en situació de vulnerabilitat, i no tant al control i al seguiment.**
- **Millorar la cobertura dels serveis d'intervenció socioeducativa (SIS).**
- **Potenciar i millorar la cobertura dels serveis d'orientació i acompanyament familiar (SOAF) o altres programes i serveis terapèutics orientats a garantir l'acompanyament psicològic a les famílies dels infants que tenen mancances afectives i d'atenció familiar.**
- **Dissenyar i desplegar un model d'intervenció amb recursos socioeducatius de caràcter comunitari per atendre les necessitats dels adolescents amb conductes disruptives i amb elevada conflictivitat en l'àmbit familiar.**
- **Millorar la cobertura i la intensitat del tractament als centres de salut mental infantil i juvenil (CSMIJ) i potenciar mesures de caràcter preventiu en l'àmbit de la salut mental.**
- **Garantir la cobertura dels ingressos mínims de les famílies, sense els quals es fa molt difícil assumir plenament les funcions parentals, i promoure les mesures d'accessibilitat econòmica necessàries als serveis de suport a la família amb (co)pagament per evitar que cap infant se'n vegi privat per raons econòmiques (espais familiars, escoles bressol, casals infantils, etc.).**

### 3.2. Creació d'un subsistema d'acompanyament intensiu a les famílies amb infants en situació de risc

La creació d'un servei d'acompanyament familiar intensiu permetria evitar que situacions de risc moderat derivessin en situacions de risc greu, i també que part dels infants i adolescents que actualment entren al sistema de protecció hi entressin (quadre 1).

La creació d'aquest subsistema de serveis socials hauria de permetre tancar centres residencials i disposar de personal tècnic superior en l'àmbit social amb experiència en el sistema de protecció per desenvolupar aquesta funció.

- Tenint en compte el cost mitjà que representa tenir un infant en acolliment residencial, i tenint en compte també les taules salarials del conveni col·lectiu i unes despeses destinades a finançar estructura del 7 %, **per cada infant que deixa d'estar ingressat en un centre i que es mantingui en la pròpia família, es cobriria la dotació d'1,6 tècnics o tècniques superiors graduats en l'àmbit social, la qual cosa correspon a 61,5 hores laborals setmanals disponibles per dur a terme treball d'acompanyament.**
- Si fem aquest mateix exercici per als infants en situació d'acolliment familiar, amb un cost mitjà per infant de prop de 5.500 euros anuals, es cobriria la dotació de 0,2 tècnics o tècniques superiors graduats i 7,4 hores setmanals de treball per infant.

## Quadre 1. Subsistemes d'intervenció davant les situacions de risc i de desemparament

### Model actual (LDOIA)

Situacions de risc		Situació de desemparament
Risc no greu	Risc greu	
Serveis socials d'atenció primària		Equips d'atenció a la infància i l'adolescència
		Centre residencial Família aliena Família extensa

### Model proposat

Situacions de risc		Situació de desemparament
Risc no greu	Risc greu	
		Centre residencial Família aliena Família extensa
Serveis d'acompanyament familiar (intensiu) per a la prevenció del desemparament		Serveis d'acompanyament familiar per al retorn

Font: Elaboració pròpia.

Segons les dades d'abril de 2023, el sistema de protecció té 2.744 infants i adolescents residents en centre (sense comptabilitzar els adolescents migrants sols). **Una reducció eventual d'una tercera part dels infants i adolescents en acolliment residencial (914,6 menys) permetria finançar 1.459,8 dotacions de personal tècnic superior graduat en l'àmbit social per a l'acompanyament de les famílies i dels infants i adolescents en situació de risc.**

Així mateix, segons les dades d'abril de 2023, el sistema de protecció té 3.635 infants i adolescents en acolliment familiar. **Si reduíssim també una tercera part els infants en acolliment familiar (1.211,7 menys), es podria cobrir una dotació de 233,6 professionals més.**

- Actualment, la dotació de professionals dels EAIA és de 525,1 professionals.

En aquest escenari hipotètic, aquests serveis d'acompanyament podrien treballar amb una dotació d'un professional per cada 5,2 infants i adolescents en situació de risc greu (7,4 hores setmanals d'intervenció per infant i setmana) o d'un professional per cada 20,4 infants i adolescents en situació de risc per cada professional (1,9 hores setmanals per cada infant).

### 3.3. Reconversió dels equips d'atenció a la infància i l'adolescència en serveis d'acompanyament familiar (inclòs l'infant) per a la recuperació del vincle

Des del moment en què un infant o adolescent es troba en situació de desemparament i és separat dels seus progenitors, l'acció del sistema de protecció ha d'estar orientada, com a objectiu principal, i sempre que sigui possible, a garantir la reparació del vincle i el retorn de l'infant o adolescent amb la seva família biològica.

La intervenció dels serveis socials especialitzats amb les famílies amb infants en situació de desemparament és també poc intensa i està més orientada al seguiment i control dels plans de millora que no pas al tractament terapèutic al voltant de la parentalitat.

A criteri d'aquesta institució, el sistema de protecció posa massa en el centre els diferents recursos d'acolliment familiar o residencial i no prou el vincle de l'infant amb la seva família biològica. **El treball amb la família biològica i amb l'infant està clarament compartimentat.**

- En el cas de l'acolliment en família aliena, per exemple, la DGAIA actua com a tutora de l'infant, l'EAIA fixa la seva actuació en els progenitors de l'infant i les institucions col·laboradores d'integració familiar (ICIF), que depenen de l'Institut Català de l'Acolliment i de l'Adopció (ICAA), s'ocupen del seguiment i el suport a la família acollidora. L'ICAA té com a missió principal garantir l'adaptació de l'infant a la família aliena i no tant la recuperació del vincle de la família biològica amb l'infant.
- En el cas de l'acolliment en família extensa, tot i no dependre d'òrgans administratius diferents, els serveis d'integració familiar en família extensa (SIFE) s'ocupen de la valoració i el suport a les famílies extenses que tenen la guarda d'infants o adolescents declarats en desemparament i tutelats per la DGAIA, mentre que l'EAIA fa el seguiment de la situació de la família biològica i, en coordinació amb el SIFE, dels infants acollits.
- En el cas de l'acolliment residencial, aquest treball d'acompanyament es fa de manera compartimentada entre el centre i l'EAIA.

En aquest sentit, **els serveis d'acompanyament familiar per a la recuperació del vincle i el retorn de l'infant amb la família biològica haurien de poder treballar amb els infants i adolescents i les seves famílies conjuntament**, i també, si escau, de manera separada amb els infants i adolescents i amb els seus progenitors.



### 3.4. Creació d'una comissió interdisciplinària de garanties del procediment de desemparament o un sistema de control judicial

La institució del Síndic de Greuges proposa la **creació d'una comissió interdisciplinària, integrada per persones tècnicament formades en l'àmbit de la protecció, que s'ocuparia de vetllar per les garanties del procediment de desemparament i per fer la proposta de desemparament, un cop l'EAIA hagués dut a terme l'estudi de cada cas.** Aquesta comissió, que ja existeix en altres àmbits quan s'ha d'assignar un recurs a partir de la valoració dels casos (comissions de garanties d'admissió en l'àmbit de l'educació, meses d'emergències socials en l'àmbit de l'habitatge, etc.), permetria separar la fase d'estudi i la fase de determinació de la proposta de desemparament. Caldria valorar també la possibilitat d'un control judicial.

- **El Pla de millora del sistema d'atenció a la infància i l'adolescència de Catalunya, presentat pel Departament de Drets Socials el febrer de 2023, incorpora, entre d'altres, la creació de comissions de tutela a finals de 2024.**

### 3.5. Promoció de l'acolliment professional com a mesura clau per fomentar l'acolliment alternatiu al centre residencial

Els darrers anys, els diferents equips que han dirigit el Departament de Drets Socials han intentat, en major o menor mesura, incrementar el nombre de famílies acollidores disponibles, per augmentar l'acolliment familiar en detriment de l'acolliment residencial, sense aconseguir, però, canvis significatius des de l'any 2012.

En aquest context, la institució del Síndic de Greuges considera que, per incrementar significativament el nombre de famílies acollidores, és necessari desenvolupar definitivament la modalitat d'acolliment en unitat convivencial d'acció educativa (UCAE) prevista en l'LDOIA (o altres modalitats d'acolliment professional).

- **El Pla de millora del sistema d'atenció a la infància i l'adolescència de Catalunya, presentat pel Departament de Drets Socials el febrer de 2023, incorpora, entre d'altres, l'augment del nombre de famílies acollidores alienes i l'impuls de l'acolliment especialitzat en el període 2022-2025.**

### 3.6. Pla de xoc per a la supressió de la presència d'infants de menys de 6 anys en centres

La institució del Síndic de Greuges planteja la necessitat d'**adoptar un pla de mesures urgents per suprimir la presència de nadons i d'infants de menys de 6 anys en centres i reduir la presència dels infants de més de 6 anys, que haurien d'estar ingressats en centres només quan aquesta sigui la mesura**

més ajustada a les seves necessitats (art. 21.3 de la Llei 26/2015, de 28 de juliol, de modificació del sistema de protecció de la infància).

Els efectes de la institucionalització són especialment negatius en el cas dels infants menors de 6 anys.

### **3.7. Transformació dels centres residencials de protecció: prohibició dels centres de més de deu places i configuració de projectes educatius oberts i de foment de les oportunitats educatives**

La reducció del nombre d'infants i adolescents en centres residencials es pot fer al mateix temps que es redueix la grandària dels centres. Per fer efectiva aquesta mesura, **la institució del Síndic de Greuges demana que es reguli la prohibició de tenir centres de més de deu places.**

Si s'aconseguís reduir el nombre d'infants i adolescents en acolliment residencial, aquesta reducció podria permetre tancar centres grans o reduir la grandària dels centres sense necessitat de crear nous recursos residencials.

Si no s'aconseguís reduir el nombre d'infants i adolescents en acolliment residencial, la conveniència de reduir la grandària dels recursos residencials ja existents del sistema de protecció podria fer pensar en un escenari de futur basat en la necessitat de crear nous centres.

■ **Si la DGAIA convertís tots els centres grans, de vint places o més, en centres de menys de vint places, caldria crear 122 nous recursos residencials. I si convertís tots els centres de més de deu places en centres de menys de deu places, caldria crear 379 nous recursos residencials.**

Adicionalment, **la institució del Síndic de Greuges demana al Departament de Drets Socials que estableixi un model de centre residencial més obert a les famílies biològiques, inspirat en el projecte de les cases d'infants**, que són centres que preveuen una relació més flexible i constant amb les famílies biològiques.

### **3.8. Assignació d'un referent als infants i adolescents acollits en el sistema de protecció**

L'assignació d'un referent té per objectiu que l'infant o adolescent, en el seu pas pel sistema de protecció, disposi d'una persona amb la qual tingui confiança i a la qual pugui acudir en qualsevol moment, i que procuri que les decisions administratives que es prenguin tinguin en compte les seves necessitats i les seves demandes (art. 16 del Decret 63/2022, de 5 d'abril, dels drets i deures dels infants i els adolescents en el sistema de protecció).

■ El Pla de millora del sistema d'atenció a infants i joves, i les seves famílies, en situació de vulnerabilitat per al període 2021-2024 estableix com a acció la potenciació del professional de referència com a figura conductora del procés de vida i empoderament dels professionals que treballen amb la infància, l'adolescència, la joventut i les seves famílies.

SÍNDIC

EL DEFENSOR  
DE LES  
PERSONES

Síndic de Greuges de Catalunya  
Passeig Lluís Companys, 7  
08003 Barcelona  
Tel 933 018 075 Fax 933 013 187  
[sindic@sindic.cat](mailto:sindic@sindic.cat)  
[www.sindic.cat](http://www.sindic.cat)